

**PARTIERNAS ROLL**  
**I SPANSK INVANDRINGSPOLITIK 2000-2014**

Matilda von Weissenberg  
Helsingfors universitet  
Statsvetenskapliga fakulteten  
Allmän statslära  
Pro gradu-avhandling  
Handledare: Stefan Sjöblom  
Maj 2019

Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Statsvetenskapliga fakulteten		Laitos/Institution– Department Institutionen för politik och ekonomi	
Tekijä/Författare – Author Matilda von Weissenberg			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Partiernas roll i spansk invandringspolitik 2000-2014			
Oppiaine /Läroämne – Subject Allmän statslära			
Työn laji/Arbetets art – Level pro-gradu		Aika/Datum – Month and year Maj 2019	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages 89
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Temat för avhandlingen är de politiska partiernas roll i utformandet av invandringspolitik, och analysens fokus ligger på Spaniens två största partiers inverkan på landets invandringslagstiftning.</p> <p>Här förs diskussionen om partiernas roll i de västerländska demokratierna, vilka funktioner de fyller men också varför en del påstår att partierna, ideologierna och hela det demokratiska politiska systemet befinner sig i kris (Bell 1975, Dalton, Farrell &amp; McAllister 2011 m.fl). Trots flera decennier av prat om partiernas förfall finns de kvar och utgör fortfarande den klaraste länken mellan folket och policy; folket röstar enligt prefererade vallöften (uttryckta i bl.a. valprogrammen) och det parti eller de partier som vinner valet förutsätts omsätta vallöften till policy enligt den representativa överenskommelsen. Gör partierna det de lovat? Spelar det någon roll vilket parti man röstar på? <i>Does politics matter?</i> Hibbs (1992) partisanteori är entydig i sitt svar: partierna och ideologierna påverkar policyinnehållet, partierna strävar efter att vinna val och förverkliga sina mål, och deras policyförslag stämmer överens med ideologiernas premisser. Via Hartmanns (2014) färskta tillämpning av partisanteorin och hans övertygelse om att det är just <i>policy content</i>, inte <i>policy outcome</i>, som ska studeras för att testa teorin, leds avhandlingen in på temat invandringslagstiftning som uttryck för invandringspolicy <i>content</i>.</p> <p>Invandringspolitik är en av de mest omdebatterade sakfrågorna i världen under de senaste åren. Avhandlingen tar upp de viktigaste trenderna inom forskningen kring invandringspolitik - vilka faktorer påverkar ett lands invandringspolitik? Vilka aktörer är avgörande för denna? Här ges plats åt Brochmanns (1999) indelning av invandringspolicy i externa och interna kontrollmekanismer, vilka senare används i den kvalitativa analysen av materialet. Idag produceras relativt mycket forskning kring i synnerhet ytterhögerpartier och invandringspolitik, men det verkar råda brist på studier kring mainstream partiernas beteende i frågan (Bale 2008; Schain 2008). Efter en kort genomgång av de viktigaste partiideologierna och en diskussion kring vilken sorts invandringspolitik ett vänster- respektive högerparti förutsätts förespråka, tillämpas teserna om partiernas betydelse på det spanska fallet.</p> <p>Spanien har tills för några år sedan haft ett i praktiken rådande tvåpartisystem, även om partikartan förändrats drastiskt under senare år. Efter övergången till demokrati efter Francos död 1975 styrdes landet turvis av liberal-konservativa Partido Popular (PP) och socialdemokratiska Partido Socialista y Obrero Español (PSOE). Invandringen har varit en stor sakfråga ända sedan slutet av 1990-talet, med en svacka kring den ekonomiska krisen 2008-2011. Lagstiftningen har präglats av stora förändringar och en till synes klar dragkamp mellan partierna. Detta möjliggör en analys av faktorerna "partier i maktposition" och "förändringar i invandringspolicy", som i många andra länder skulle vara svårare att genomföra p.g.a. oklara koalitioner eller oförändrade lagar. Analysen baserar sig således på de två stora partiernas valprogram 2000-2014 samt förändringar i den så kallade Utlänningslagen (<i>Ley de Extranjería</i>). Kvalitativ innehållsanalys används för att analysera dessa dokument via ett kodningsschema baserat på i huvudsak Brochmanns externa och interna kontrollmekanismer. Med hjälp av dessa kan lagar och valprogram bollas fram och tillbaka för att svara på avhandlingens centrala forskningsfrågor: Finns det klara skillnader mellan partiernas invandringspolitiska linje? Formas invandringspolitiken av det parti som har makten - finns det ett klart samband mellan regeringspartiets vallöften och påföljande förändringar i invandringspolitiken? Det vill säga: <i>does politics matter?</i> Om partierna spelar roll, finns det fler skillnader mellan partiernas policy inom externa eller interna mekanismer? Resultaten av analysen är inte entydiga men lutar mot att tesen om att partierna spelar roll blir bekräftad än en gång.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keyw ords politiske partier, does politics matter, invandringspolitik, partipolitik, Spanien, kontrollmekanismer			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingfors universitet / E-thesis			
Muuta tietoa – Övriga uppgifter – Additional information			

## Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
1.1. Syfte och avgränsning .....	5
1.2. Avhandlingens struktur .....	7
2. Politiska partier – vilken roll spelar de?.....	8
2.1. Partiernas roll i den demokratiska processen .....	8
2.2. Partierna finns kvar – finns policylänken kvar? .....	10
3. Invandringspolitik – ett flerdimensionellt svar på ett komplext fenomen.....	12
3.1. Mekanismer inom invandringspolitik.....	14
3.2. Trender inom invandringspolitik .....	16
3.3. <i>Bringing the parties back in</i> .....	18
3.4. Partifamiljer, ideologier och invandringspolitik .....	19
4. Forskningsfrågor och förväntade resultat .....	23
5. Invandringspolitik i Spanien .....	27
5.1. Snabba kast i migrationstrenderna och arbetsmarknaden.....	27
5.2. Uppfattningar om utläningar .....	29
5.3. Politiska partier.....	31
6. Analys .....	34
6.1. Analysens metoder och material.....	34
6.2. 2000-2003: tre lagar och ett val.....	38
6.2.1. PSOE:s valprogram 2000 .....	38
6.2.2. PP:s valprogram 2000 .....	39
6.2.3. Lag 4/2000. Lag 8/2000. Lag 14/2003 .....	40
6.2.4. Sammanfattning av perioden 2000-2003.....	43
6.3. 2004-2007: en terrorattack, ett val, och reformer av lagen.....	47
6.3.1. PSOE:s valprogram.....	47
6.3.2. PP:s valprogram.....	48
6.3.3. Sammanfattning av perioden 2004-2007.....	50
6.4. 2008-2010: val, ekonomisk kris, ny lag.....	51
6.4.1. PSOE:s valprogram.....	52
6.4.2. PP:s valprogram.....	53
6.4.3. Lag 2/2009 .....	56
6.4.4. Sammanfattning av perioden 2004-2011.....	59
6.5. 2011-2014: ett val, några lagförändringar.....	64
6.5.1. PSOE:s valprogram.....	64
6.5.2. PP:s valprogram.....	65

6.5.3.	Lagändringar efter 2011 .....	66
6.5.4.	Sammanfattning av perioden 2011-2014.....	67
7.	Konklusioner.....	68
	Källor.....	75
	Appendix .....	81
I.	VIKTIGA BEGREPP OCH DEFINITIONER.....	81
II.	TIDSLINJE ÖVER SPANSKA VAL OCH LAGAR 1996-2016.....	84
III.	TABELL ÖVER SPANIENS UTLÄNNINGSLAGAR OCH VALPROGRAM UNDER TIDEN 2000-2014.....	85

## 1. Inledning

Vår tid präglas av massiva informationsflöden, nya medier som delvis fintar ut de traditionella, nättroll som påverkar valresultat och populistiska strömningar i alla världsdelar. Om det politiska systemet för 15-20 år sedan ansågs vara under omvälvning på grund av nya, icke-konventionella ideologiska strömningar bland väljarna och internets slagkraft, är läget mycket mer komplext idag. Det är svårt för varje enskild väljare att veta om hens röst alls spelar någon roll, och det är också svårt för enskilda politiker att göra skillnad. Korruption och misstro har drabbat de flesta stora partier under de senaste decennierna. Samtidigt har informationsteknologier både breddat och snävat in kontaktytan mellan väljare och politiker. Vilken roll spelar partierna i detta system? Hur fungerar de, vad betyder deras vallöften?

De politiska partiernas roll har studerats flitigt i flera decennier. Utgångspunkten för våra demokratiska system är ofta partierna som representanter för åsikter hos allmänheten (bl.a. Young 2000, 135), och därför ligger det en mer djupgående demokratirelaterad tanke under själva frågan om partiernas roll i samhället. Här finns dels frågan huruvida det är partierna som styr politiken, dels huruvida väljarna kan lita på att det parti de röstar på förverkligar eller främjar de sakfrågor som utlovats innan val.

En av dagens hetaste sakfrågor är migration. I Spanien blomstrade invandringen och debatten några år tidigare än i Finland eller resten av Europa där flyktingströmmarna blev riktigt stora politiska teman först kring 2015. Politiseringen av sakfrågan invandring skedde snarare kring år 2000 i Spanien, vilket gör det möjligt att studera frågan ur ett längre perspektiv.

El Ejido heter en liten kommun i södra Spanien där samhället exploderade i februari 2000. Här finns stora växthusplantager och tillväxten var snabb, man anlätade utländska arbetare med eller utan dokument i snabb takt. Arbetsförhållandena var dock usla, och situationen urartade; en marockansk arbetare mördade två spanska storbönder, och några veckor senare dog en spansk kvinna i händerna på en marockansk invandrare som försökt råna henne. Det gav upptakten till en våg av rasistiskt våld, lynchningar och bränder i de områden där utländska arbetare bodde. Spanien chockades av rapporterna från El Ejido – man kunde inte tro att det var sant. ”*El Ejido håller på att förvandlas till något slags Vilda Västern, eller Sydafrika då apartheid ännu härskade, eller slaveriets Kuba under 1800-talet*”, kommenterade den spanska författaren Juan Goytisolo (Viana,

2010). Efter händelserna i El Ejido gick politiker ut med löften om förbättring av de utländska arbetarnas villkor, men samtidigt vittnar många om att politikernas löften aldrig infriats. Idag är El Ejido en relativt lugn plats, men liknande händelser har uppstått på andra håll i Europa. Spanien ansågs ändå till för några få år sedan vara ett undantag i Europa eftersom inga högerextrema partier tagit form och befolkningen trots stor invandring och ekonomisk kris fortfarande förhöll sig relativt positivt eller neutralt till utlänningar (Arango 2013, 5).

Vissa anser att invandring är en nationalekonomisk fråga som inte påverkas av partipolitiken så mycket som av andra faktorer (EU, flyktingströmmarnas omfattning och riktning, arbetsmarknaden, traditioner från tidigare, etc.). Andra menar att det är regeringen, och i förlängningen partierna, som avgör (Gudbrandsen 2010). Därför är det intressant att ställa frågan om partiernas egentliga påverkan på invandringspolitik.

### 1.1.Syfte och avgränsning

Den här avhandlingen handlar om politiska partier och deras inverkan på invandringspolitik i Spanien under 2000-2014. De politiska partierna utgör en grundläggande förutsättning för våra representativa demokratier, i enlighet med huvudtesen i en diger statsvetenskaplig litteratur som producerats i flera decennier. Partierna berättar för väljarna om deras politiska program och väljarna röstar enligt denna information. De som vinner valet förverkligar sitt partis visioner i enlighet med vallöfena, dvs det finns en länk mellan utlovad policy och förverkligad politik (Dalton, Farrell & McAllister 2011, 6-7). Partisanteorin säger att det eller de partier som sitter i regeringen påverkar landets politik och i förlängningen också resultaten av denna (Hibbs, 1992). De politiska partiernas inflytande på statens politik är således stark, enligt dessa argument. Enligt partisanteorin är sakfrågor viktiga för väljarna, och de utvärderar partierna i funktion av deras förmåga att föra dessa framåt enligt löfte (Gudbrandsen 2010, 250; Hibbs 1992, 362). Därför kan man tänka sig att just invandringspolitik är en fråga väljare följer upp och som därför är viktiga för partierna att sköta enligt sina vallöften.

Det finns dock flera studier inom i synnerhet ekonomisk politik som påvisar att partiernas roll *inte* är så avgörande som man tidigare antagit eftersom det är andra krafter som styr samhället idag, varav globalisering och marknadskrafter kan nämnas (Gudbrandsen 2010, 248-251). Det finns omfattande forskning sedan 1990-talet som påvisar att de traditionella partiernas era är slut eftersom väljarna inte längre delar sig starkt enligt den klassiska konfliktdimensionen höger och vänster, och inte heller identifierar sig med partier som intressebevakare (Dalton, Farrell & McAllister 2011, 9-

14). Det finns mycket som tyder på att partierna i sin traditionella roll måste anpassa sig och hitta nya sätt att nå väljarna i konkurrens med nyare sociala rörelser, men än så länge är det partierna som utgör den centrala länken mellan folket och den politiska makten.

Tim Bale (2008, 316) föreslår att studien av politiska partiers roll kombineras med policystudier som fokuserar på invandringspolitik. Han menar att det finns ett glapp mellan policyforskare och partiforskare och att nyckeln till sanningen om partierna inte kan nås om man inte förstår policytankarna, och att invandringspolicy inte kan omfattas om vi inte studerar det som länkar samman den liberala staten med politiska partier. Det är exakt här avhandlingen rör sig, i applicerandet av frågan om partiernas roll på den aktuella frågan invandringspolitik, med fokus på fallet Spanien som i många hänseenden kan anses vara en gynnsam kontext för dessa variablers sammankoppling.

Även om det kunde vara intressant att studera invandrapolitikens bas och påverkningsfaktorer på en bredare front i Europa just nu med tanke på de förändringar som skett de senaste åren, väljer jag att analysera ett enskilt land, Spanien. Det tycks inte finnas många studier om partiernas inverkan på invandringspolitik som *inte* har fokus på något högerextremt parti, och det lär råda brist på sådana som omfattar bara *mainstream* partier (Gudbrandsen, 2010, 249; Bale 2008, 317). I motsats till många andra europeiska länder har Spanien inget högerextremt parti, åtminstone inte under tiden 2000-2014.

Spanien hade länge ett flerpartisystem med två dominanta partier som tävlade om regeringspositionen vilket i praktiken betyder att de har haft ett tvåpartisystem fram till 2015. Kristdemokratiska *Partido Popular* och socialdemokratiska *Partido Socialista Obrero Espanol* har turats om att regera i landet. Då forskningen ska handla om de politiska partiernas roll, ter det sig mycket tacksamt att ha ett fall där man klart kan skönja vilket parti som de facto regerat under olika perioder. Det oaktat kan konklusionerna bli svåra att generalisera. Ett land är bara ett land, och det finns alltför många bidragande faktorer till att saker är som de är, eller har hänt på ett visst sätt. Meningen är oberoende att bidra till diskussionen om de politiska partiernas påverkan och makt i en fråga som brinner av aktualitet, invandringen.

Avhandlingens syfte är således att analysera de politiska partiernas roll i den invandringspolitiska processen genom att jämföra politiska valprogram och invandringslagar över en viss tid. Tanken är att valprogrammen är ett uttryck för partiernas preferenser och ett sätt att kommunicera dessa till väljarna, och att lagarna är ett uttryck för invandringspolicy. Avhandlingen stöder sig dels på partisanteorin som understryker partiernas starka roll, dels på Brochmanns kategorier om

invandringspolitiska mekanismer. Metoden som används för att analysera det nämnda materialet är kvalitativ innehållsanalys.

Hartmann (2014) påtalar vikten av att undersöka just precis det här sambandet: vad partier säger att de ska göra, och vad de sedan gör i form av lagstiftning eller motsvarande policy. Många studier på det här området har fokuserat på *policy outcomes*, dvs. resultatet av den policy som införts av ett visst parti (i det här fallet skulle *outcome* vara invandringens reella tal som följd av införd policy). Hartmann efterlyser däremot fler studier som handlar om *policy content*, dvs regler och lagar som utfärdats då ett visst parti haft makten. Den undersökta beroende variabeln är alltså *policy content*, invandringspolitiska förändringar i form av lagändringar.

En dimension som osökt tar sig in i diskussionen om partier och policy handlar om vilka bakomliggande faktorer som gör att partierna lovar och handlar på vissa sätt inom en sakfråga – är det deras ideologiska övertygelse eller en jakt efter röster? Den här frågan kommer delvis att dryftas, likaså kommer jag att ta upp vad man kan vänta sig av högerpartier och vänsterpartier i fråga om invandringspolitiska utgångspunkter. Fokus i den här avhandlingen ligger ändå på partiernas uttryckta löften samt policy, inte så mycket på vad som ligger *bakom* dessa löften och politiska åtgärder.

För att sammanfatta vad avhandlingen handlar om, kan dess syfte kort beskrivas på följande sätt:

- a) det övergripande syftet är att analysera de politiska partiernas roll i den invandringspolitiska processen
- b) genom att studera sambandet mellan partiernas preferenser och *policy content*
- c) vilket sker via en kvalitativ innehållsanalys av två stora spanska partiers valprogram samt spanska utlänningslagar under tidsperioden 2000-2014.

## 1.2. Avhandlingens struktur

I följande kapitel kommer jag att presentera tidigare forskningssyn kring de politiska partiernas roll i dagens politik, både teorier och studier som talar för partiernas starka inverkan, och divergerande åsikter som hävdar motsatsen. Jag kommer att presentera partisant teorin och andra teser som hävdar att partierna spelar roll. Därefter följer ett kapitel om invandringspolitik och dess olika mekanismer och mål, där tanken om en likriktning högerut på europeisk nivå samt andra faktorer som möjligtvis påverkar invandringspolitiken berörs. Fokus ligger ändå på att lyfta fram behovet av att analysera



partiernas roll i invandringspolitikens utformning, som en del av en pluralistisk tradition av policyanalys.

Spanien som kontext för analysen beskrivs med betoning på ekonomi, arbetsmarknad och allmän opinion, för att sedan övergå till den politiska arenan där partierna är i strålkastarljuset. Innan Spanien som kontext beskrivs, sammanfattas avhandlingens teoretiska grund och de forskningsfrågor som därav uppstått. Det nästsista kapitlet utgörs av själva analysen av valprogrammen och lagarna. Kvalitativ innehållsanalys har använts som metod för att komma åt essensen i dessa dokument. Analysen följs av en konklusion där tankar kring Spaniens framtida invandringspolitik och synpunkter på hur studien skulle kunna utvecklas ingår. I Appendix hittas en förklarande lista över begrepp och termer, en tidslinje som belyser valen och lagarna i Spanien, samt en tabell över valprogram och lagar.

## 2. Politiska partier – vilken roll spelar de?

### 2.1. Partiernas roll i den demokratiska processen

Partiernas roll är avgörande i den demokratiska processen. De har tre viktiga funktionsarenor: 1) bland väljarna, där de förenklar komplicerade politiska frågor och mobiliserar väljarna att delta politiskt – allt för att politisk stabilitet ska tryggas på lång sikt; 2) i egenskap av organisationer; och 3) som regerande aktör – partierna vill sitta i regeringen och strävar därför efter majoritet, med eller utan koalition. Väl i regeringen har de väljarnas mandat och kan därför förverkliga sina politiska mål. Deras handlingar avslöjar om de är pålitliga eller ej, och i följande val utvärderar väljarna handlingarna och ger sin röst därefter. (Hartmann 2014, 29; Dalton, Russel och McAllister 2011, 6)

Från och med 1950-talet poängterade man partiernas viktiga funktion som länk mellan väljarnas åsikter och policy, och man uppmuntrade dem att publicera klara och rediga program som kunde vägleda väljarna i deras val (Dalton, Russel och McAllister 2011, 6). Den strukturella funktionalismen såg partierna som just det: bärandes vissa ovärderliga funktioner i det demokratiska samhället. I verkligheten är förstås partiernas roll mycket mer komplex, inte så linjär. Man talar generellt om tre olika typer av partisträvanden: makt (partiet handlar enligt strävan att sitta i regeringen), policy (handlingar styrs utgående från sin ideologi) och röster (partiet vill maximera antalet röster). För både makt- och röstsökande partier, eller sådana faser som präglas av sådant tänk, spelar ideologiska fundament mindre roll, medan ett policysökande parti vill skapa politik som stämmer överens med dess ideologiska premisser och nedskrivna manifest.

Dessa tre sorters intentioner kan finnas samtidigt hos ett och samma parti, de utesluter alltså inte varandra. Därför är det svårt att avgöra om det är ideologi eller någon annan drivkraft som givit upphov till en viss policy. (Hartmann 2014, 31)

Man kan också tala om partierna som länkar mellan medborgare och staten: kampanjlänk, deltagarlänk, ideologislänk, representativ länk och policylänk (Dalton, Russel och McAllister 2011, 7). I den här avhandlingen kommer jag främst att tala om den sista, policylänken: partiet eller partierna som vinner regeringsposition förväntas genomföra den policy som de förbundit sig till under valkampanjen. Det är här "*politics matter*" argumentet kommer in: det partiet/ de partier som sitter i regeringen är avgörande för den *policy output*, dvs de politiska åtgärder som sedan följer (Dalton, Russel och McAllister 2011, 9).

Partierna har alltså traditionellt ansetts vara en av de viktigaste faktorerna i västerländsk demokrati, och man har betonat deras centrala roll i det politiska systemet (Webb, Farrell och Holliday 2002, 1). Det fanns ett antagande om att så länge partierna fanns skulle demokratin leva. Men på 1960-talet började man ifrågasätta hela det demokratiska systemet och dess institutioner: var det så hållbart och evigt som man hade trott? Det blev vanligt att referera till döda ideologier och nedgående partier, och man gjorde undersökningar som visade att väljarna tappade tron på politikerna och att hela det politiska systemet tycktes vara överbelastat och därmed förstenat av krav och viljor från alla möjliga håll. Akademikerna skrev om demokratins oklara framtid, partiernas svaghet, väljarnas ointresse och ensaksfrågornas framfart (Hartmann, 2014).

Daniel Bell (1975, 1976) var en av dem som talade om försvagade partier, och han var också en av de första att tala om ideologiernas död. Enligt Bell hade de politiska idéerna i väst tagit slut, de hade förlorat sin styrka tack vare ökad kapitalism, nazisovjetiska pakter och välfärdsstatens utbredning. Idéerna och ideologierna spelade liksom ingen roll längre, nu när allt redan var gjort och förstört och hopblandat ändå. Det som återstod var kompromisser och moderata reformer, men inga röda fanor och stora demonstrationer (Bell i Kaase & Newton 1995, 25, 31). De som följer Bell och andra i de mer aktuella debatterna anser att ideologierna och partierna inte spelar så stor roll eftersom globala trender och ekonomiska krafter gör att höger/vänsterindelningen suddas ut och att de traditionella partierna inte lyckas upprätthålla sin legitimitet och tappar väljare (Webb, Farrell och Holliday 2002, 438; Lawson & Poguntke 2004, 1-7).

Dalton (2011) talar om en hel forskningsindustri som producerar bevis för att partierna är i kris. Det är dessutom inte bara partierna, utan hela det demokratiska systemet som befinner sig i kris (Dalton, Farrell och McAllister 2011, 9-14; Castells 2010,

402-414). Nationsstaten har tappat legitimitet, vilket underminerar och sammanfaller med att hela det politiska systemet – baserat på en öppen tävling mellan politiska partier – har tappat trovärdighet. Medias makt, fokus på personligt ledarskap, olaglig valfinansiering, skandaler och protokolldrivna rutiner från en förgången tid – allt bidrar till detta politiska systems fall, menar bl.a. Manuel Castells (2010, 403). Folket upplever ett stort avstånd till partierna, det kommer in nya starka aktörer på den politiska arenan samtidigt som partierna tycks förlita sig på statsapparaten mer än på väljarna när de behöver stöd för sin politik. En del menar också att de politiska intressena har genomgått en fragmentering som gör att det är allt svårare för partier att styra, att få genom den policy de utlovat (Dalton, Farrell och McAllister 2011, 9). Det i sin tur skapar misstro bland väljarna.

## 2.2. Partierna finns kvar – finns policylänken kvar?

Den stora frågan som tesen om partier i kris för med sig är fram för allt den om representation och länken mellan folket och policy (Dalton, Farrell och McAllister 2011, 12), dvs just den länk som den här avhandlingen är ute efter att studera. Många forskare har undersökt länken mellan väljarnas åsikter och policy. Webb, Farrell och Holliday (2002, 446) frågade sig om partierna spelar roll för hur policyn ser ut i ett land. De menade att det är förståeligt att man ser en försvagningstrend inom partipolitiken och en uppblandande tendens vad gäller höger/vänsterindelningen av partiideologierna. Det har att göra med att de traditionella samhällsklasserna inte längre utgör basen för partierna och att nya samhällsklyftor eller konfliktdimensioner (*cleavages*) uppkommer. Men trots detta fenomen, och trots alla de hinder som europeisk integration, ekonomisk globalisering och demografisk förändring innebär, är partiernas roll och påverkan i politiken och i själva policy-utformningen relativt stor och klart urskiljbar. Det finns fortfarande riktiga ideologiska skillnader i dagens moderna samhällen, det visar inte minst den förvånansvärt höga kongruensen som iaktogs i Webbs jämförande studie mellan partiernas valprogram och den policy som antagits av partierna i regeringsställning.

Tio år senare skriver Dalton och McAllister tillsammans med Farrell (2011, 13) att partiernas nedgång visserligen kan skönjas via olika trender inom politiken, men att dessa måste tas med en nypa salt: trenderna är modesta. Även om partiernas roll inte är densamma som förr, så finns partierna fortfarande där, och även den mest partihatande medborgaren ställs inför valet att rösta på något parti eller inte rösta alls. Det är omöjligt att gå tillbaka till partiernas storhetstid med breda medlemslistor och stark identifiering, vi måste inse att tiderna förändras och partierna förändras, eller borde förändras, i samma

takt för att stå sig som aktörer i dagens representativa demokratier (Lawson & Poguntke 2004, 3).

Även om många av de partitvivlande teorierna delvis stämmer, med tydliga exempel på många håll i världen, betyder det alltså inte nödvändigtvis att partiernas tid är över. Vi vet med facit på hand att partierna i de flesta västerländska demokratier ännu lever och har makt, vilket tyder på att krisen kanske inte innebär ett slut, utan snarare förändringar. Det finns ett antal komparativa studier som tagit sig an att undersöka huruvida väljarna tror på partierna eller inte, och i vilken mån höger/vänster-indelningen fortfarande existerar. De nationella partiernas otaliga funktioner i de västerländska staterna gör att man inte kan förbise dem som avgörande faktorer i den demokratiska processen (Dalton och Wattenberg 2000, 5; Dalton, Farrell och McAllister 2011, 12-14). Ideologierna är inte alla döda, och många som ansetts döda har väckts till liv. Dessutom betyder förändringar i ideologierna inte avideologisering (Hibbs 1992, Hartmann 2014, Larsson 1989, 10).

En teori som lyfter fram partiernas roll inom policymaking kallas *Partisan Theory* och utvecklades av bl.a. Douglas Adam Hibbs på 1970-talet (Hibbs 1992; Gudbrandsen 2010) som ett sätt att analysera amerikansk ekonomisk politik. Enligt partisanteorin är det partierna och ideologierna som påverkar samhället. Den hävdar att partiideologierna är avgörande för den politik som förs av regeringen och att ideologierna också mer specifikt påverkar policyinnehållet (Hartmann, 2014). Partierna strävar efter att vinna val för att kunna förverkliga sina mål. Partisanteorin är väldigt mycket inne på ideologi, och den kan kännas något föråldrad i dagens perspektiv då just höger-vänster indelningen inte alltid gäller (se ovan om ideologiernas död). Ändå är det intressant för just den här avhandlingen att ta in partisanteorins grundpremiss. Partisanteorin säger att partierna betar sig "ideologiskt" dvs deras policyförslag stämmer överens med de intressen som deras bakomliggande ideologi stipulerar. Vänster- respektive högerpartier agerar enligt sin egen ideologi i fråga om makroekonomiska åtgärder, *men* båda sidorna reagerar på liknande sätt då de i regeringsposition ställs inför inflation eller andra akuta situationer, dvs deras skillnader är mindre då de ställs inför stora makroekonomiska situationer (Hibbs 1992, 363).

Partisanteori har stötts och blötts under åren som gått, och man har funnit mycket bevis för att den i stort sett stämmer (Schmidt 1996, 167-168): det finns starka samband mellan partiskift i regeringen och ändringar i offentliga medel, tillväxt och sysselsättningsnivåer. Sebastian Hartmann (2014) tar itu med att påvisa sambandet mellan inte bara parti och effekter av policy, utan mellan parti, ideologi och *policy*

*content*, (t. ex. lagstiftning eller budgetering). Han menar att vägen fram till själva effekterna av policyn, vilket är det som oftast studerats, innebär alltför många övriga faktorerens möjliga inverkan på beroende variabeln att man bör fokusera på själva policyinnehållet. Hartmann utvidgar partisanteorin genom att pröva den parallellt med andra teorier om koalitionsregeringar och minoritetsstyre och därmed avläsa huruvida ideologi och parti spelar roll. (Hartmann, 2014, 24-25)

Brouard et al. (2018) menar att partierna i högsta grad spelar roll då policy utformas, och att länken partiprogram-till-policy måste undersökas för att bevisa detta. De understryker dessutom att just partiernas valprogram är av största vikt för den här sortens studier. Mycket beror på hur stark den redan nämnda ”program-till-policy” länken är – om den är för svag finns det inte stora chanser för att utlovad politik ska bli verklighet. Utgångspunkten är att sittande makthavare är strategiska och jobbar för att optimera antalet röster i följande val, vinna valet och genomföra policy (de antar således ståndpunkten om partierna som främst strategiska aktörer jmf. med ideologiska). Brouard et al (2018, 906-907) kommer bl.a. fram till att partierna i Frankrike hade större tendens att hålla sig till sina löften då det gällde ”enkla” sakfrågor så som invandringspolitik, och att partierna var måna om att hålla sina löften just efter val, men inte annars. Studier som denna stöder min tes om partiernas betydelse samt upplägget i den här avhandlingen vars fokus är just precis program-till-policy länken. Tillsammans med Hartmanns breddade och prövade partisanteori bidrar de till att svara på frågan om partiernas roll i dagens politik, och om länken mellan det de lovar, det väljarna röstar på och den policy som klubbas genom. Är det verkligen så som vissa hävdar, att partierna står för liknande policy då de väl når regeringsposition, att höger-vänster indelningen försvunnit från kartan och allt är mer eller mindre samma globala marknadsekonomiska politikblock? Eller kan man än idag påvisa att partiernas olikheter och ideologiska övertygelser styr policy åt olika håll, beroende på vem som sitter i maktposition?

Härvid lämnar vi diskussionen om partiernas roll och partisanteorin för att flytta fokus till en av de många sakfrågor som partierna tar sig an, både innan val och i regeringsposition eller opposition, nämligen invandringspolitik. I den här avhandlingen kommer partisanteorin senare att användas för att undersöka Spaniens två största partiernas inflytande på invandringspolitiken.

### 3. Invandringspolitik – ett flerdimensionellt svar på ett komplext fenomen

Människor flyttar på sig. De söker efter ett bättre liv, flyr svårigheter, krig och elände, men också fattigdom och ojämlikhet. Den globala uppvärmningen har en stor

inverkan på dagens flyttströmmar, likaså kolonialismens uppdragningar av gränser, dagens oljeintressen och andra pakter mellan stater. Många av de inbördeskrig som nu härjar har sina rötter i västerländska länders intressen, inblandning och ofta övergivande. Utvandring, invandring, flyttrörelser - de har alltid funnits och de kommer alltid att finnas (Brochmann, 1999, 1). Geddes & Scholten (2016, 4-6) konstaterar å sin sida att om det inte fanns stater skulle det inte heller finnas något vi kallar internationell migration. Fenomenet migration får betydelse endast i och med staternas gränser, menar de, och går in för att undersöka hur de europeiska staternas gränser (geografiska, organisatoriska och konceptuella gränser) spelat en avgörande roll för hur vi uppfattar själva fenomenet migration.

Realiteten är ändå att stater finns och migration och invandring likaså. Som en följd av invandringen finns invandringspolitik – och vice versa: invandringen påverkas av invandringspolitiken. Baldwin-Edwards & Schain (1994) publicerade ett verk om invandringspolitik i Västeuropa där de viktigaste trenderna på området diskuterades: emigrationsländer förvandling till mottagarländer, policy-making som påverkas av icke-nationella tendenser, invandring och asyl som sammanflätas och invandringspolitiken som en allt viktigare sakfråga inom partipolitiken (Lahav & Guiraudon 2006, 201). De konstaterar på basen av de olika jämförande artiklarna som ingår i volymen, att det inte tycks finnas någon stark historisk determinism då det gäller invandringspolitik. Ändå verkar det finnas en likriktningsprocess av något slag (Baldwin-Edwards & Schain 1994, 14; Hollifield, Martin och Orrenius 2014, 3-5). Det framgår att invandring redan då upptog en mycket bredare plats i politiken än tidigare (ibid.). Många av de trender som beskrevs i specialutgåvan av *West European Politics* 1994 är idag fortfarande i fokus för forskare inom invandringspolitik. Man talade redan då om push- och pullfaktorer som dels gör att människor utvandrar, dels lockar dem till vissa ställen; om den av media förutspådda "invandringskris" som skulle drabba Europa 1989-1990; om Dublin och Schengen och andra EU-direktiv; om utvecklingsarbete i tredje länder som ett sätt att minska på utvandringen därifrån; och om informationsteknologiers inverkan på migrationsströmmarna (Baldwin-Edwards & Schain 1994, 7-8). Man har sedan denna temautgåva av *West European Politics* ägnat sig främst åt att nyansera perspektiven och ge olika möjliga svar på frågan om hur invandringspolitiken i våra europeiska demokratiska stater har uppstått, förvandlats och ser ut (Lahav & Guidauron 2006).

Invandringspolitik har studerats inom statsvetenskapen, bl.a genom klassiska teorier om policy-making så som pluralism, klasskonfliktperspektiv, realistisk statscentrerad teori och institutionalism. Som alternativ till dessa klassiska tillämpningar

har man kommit med andra idéer om hur invandrapolitiken kunde analyseras: globaliseringsteori, "nationell identitet"-perspektiv och politiskt-sociologiska perspektiv. (Hollifield 2000, 150; Fitzgerald 1996, 34; Meyers 2000, 1246, Geddes & Scholten 2016, 18-19)

De här perspektiven står enligt mig inte i direkt konflikt med varandra, utan det ena bygger på det andra. Om Baldwin-Edwards och Schains artikelsamling från 1994 kan ses som en startpunkt för den jämförande analysen av dagens invandringspolitik, har alla dessa perspektiv vuxit fram som svar på olika delfrågor som då eventuellt förblev obesvarade, eller som kan besvaras på olika sätt. Ett faktum är att invandringen i sig är ett väldigt komplext fenomen som berör samhället och världen mycket brett. Därför är också invandringspolitiken komplex, utan enkla svar eller historisk determinism. Allt är möjligt, aktörerna och intressena är många.

Den här avhandlingen rör sig främst inom ett pluralistiskt perspektiv med fokus på "bringing the parties back in", eftersom fokus ligger på partiernas roll i utformning av policy. Den skiljer sig i perspektivet men bygger samtidigt vidare på statscentrerade synvinklar (t.ex. Brochmann 1999) som av vissa utvecklats till mer globaliseringsbaserad teori (t.ex. Hollifield, Martin och Orrenius 2014). Innan jag går in på tidigare forskning med fokus på partiernas och invandringspolitikens relation följer en genomgång av de mekanismer som används inom invandringspolitiken samt trender inom invandringspolitik som varit på tapeten under de senaste 20 åren.

### 3.1. Mekanismer inom invandringspolitik

Utgångspunkterna för utformningen av en viss sorts invandringspolitik beror på följande dimensioner i samhället: *nationell säkerhet* (fred och stabilitet), *nationalekonomi* (arbetsmarknaden och välfärdsbudget), *demografi* (befolkningstäthet, nativitet, åldersstruktur etc.) och *kulturella och sociala sammanhang* (nationella traditioner, identitet etc.). Utöver dessa finns det också en övernationell EU-dimension, som påverkar alla staters politik, också de som inte hör till EU i Europa. De här faktorerna finns enligt Grete Brochmann (1999, 298) representerade hos olika grupper och undergrupper i samhället och på den politiska arenan, och de utgör grunden för statens legitimering av sin invandrapolitik.

Det finns flera sätt att dela upp invandringspolitiken, vars områden sträcker sig från gränskontroll, medborgarskapslagar och integrationsåtgärder till sociala förmåner för utlänningar. Geddes & Scholten (2016, 21), antar ett filosofiskt och identitetsinspirerat

syntsätt då de delar in policy i *immigration policy* (invandringspolicy) och *immigrant policies* (policy som påverkar invandrare). De här två synas ur en horisontell och en vertikal dimension. Den horisontella mäter i vilken grad europeisk invandringspolitik har påverkats av nationella reaktioner på invandring, vilka faktorer som har förstärkt den processen? Om det finns en likriktning här, vad beror den på? Den vertikala mäter europeisk integration och dess inverkan. Geddes & Scholten vill använda de här dimensionerna för att undersöka om det finns fog för att tala om en europeisk invandringspolitik.

En något äldre indelning av invandringspolitikens mekanismer skapad av Brochmann (1999,12) är enligt mig mer användbar i den här avhandlingen. Brochmann delar in policy i externa och interna mekanismer, med en särskiljning mellan indirekta och direkta åtgärder. Den *externa, direkta kontrollen* är till exempel visumregler eller lagstiftning mot illegal invandring – synliga preventiva åtgärder som är till för att reglera invandringen utanför eller vid gränserna. *Indirekt extern kontroll* kan tänkas vara ekonomisk hjälp till länder med stor utflyttning. Den *interna direkta kontrollen* av utlänningar handlar om det som sker med invandrare efter att de kommit in i landet: asylansökningarnas behandling, kraven på arbetstillstånd och uppehållstillstånd, användning av identitetspapper och inspektioner på arbetsplatser och i skolor. De *indirekta mekanismerna i landet* är många och svårdefinierbara, men exempel på dem är uppbyggandet av en allmän opinion i tolerant eller främlingsfientlig riktning, eller ett dåligt fungerande administrativt system som tillåter illegal status. Brochmann menar att invandringspolitiken är en blandning mellan externa och interna åtgärder, och vissa länder använder sig mer av den ena eller andra typen. Indelningen i externa och interna mekanismer används idag av flera forskare, och också Geddes indelning i kategorierna *invandringspolicy* och *policyåtgärder som påverkar invandrare* kan ses som en förlängning av begreppen externa vs. interna mekanismer.

Den europeiska dimensionen, eller EU:s andel i utformningen av nationell policy, är ett kapitel för sig. EU finns i bakgrunden i form av ”*fortress Europe*” då stater går in för mer restriktiv politik, och samtidigt som en progressiv påminnelse om de rättigheter alla har oberoende av nationalitet eller härkomst. Man kan i korthet summera EU:s invandringspolitik i tre punkter: fri rörelse för (i synnerhet) EU-medborgare; migrations- och asylmöjligheter sedan 1980-talet vars omfattning varierar beroende på flera olika faktorer; och integrationspolicy som medför vissa rättigheter för lagligt bosatta icke-EU medborgare. Trots att EU är en stark aktör som har haft inflytande över de förändringar som skett, ska EU inte ses som orsaken till alla förändringar i dess



medlemsländer. Nationerna som ingår i detta stora block är inte alltid samstämda, och vägen mot en gemensam linje inom invandringspolitik är fortfarande lång, det visade inte minst det som skett i och med den senaste mer omfattande invandringen i Europa 2014-2017. EU-länderna lyckades inte då, och inte sedan dess, komma överens om vad som ska hända med de personer som tog sig över till bl.a. Grekland och Italien. Tiotusentals personer har blivit kvar i provisoriska, icke-fungerande och överfulla flyktingläger i södra Europa, fångade mellan EU-byråkrati och växande främlingsfientlighet. (Geddes & Scholten 2016, 18-19)

### 3.2. Trender inom invandringspolitik

Alla västerländska demokratier och andra invandringsmottagande länder tampas i huvudsak med två tendenser (Hollifield, Martin och Orrenius 2014, 2). Den så kallade glapphypotesen menar att det finns ett glapp mellan invandringskontrollens regler och *de facto* invandringen: staterna utfärdar allt restriktivare lagar och kontroller, men dessa följs inte på önskvärt sätt och detta leder till olaglig invandring vilket i förlängningen ger upphov till frustration, främlingsfientlig allmän opinion och högerextrema rörelser. Staterna har svårigheter att verkligen kontrollera invandringen, dvs att tillämpa den policy de utfärdar. Glappet mellan *policy content* och *policy outcome* är här det stora problemet, och det leder ofta till missnöje bland befolkningen (Hollifield, Martin och Orrenius 2014, 4; Geddes & Scholten 2016, 12). Den här avhandlingen ger sig dock inte i kast med att analysera effekterna av policy och kommer därför inte att kontrollera om glapphypotesen stämmer i det spanska fallet.

Den andra tendensen som av flera forskare lyfts fram är den så kallade likriktningshypotesen (*convergence hypothesis*) som säger att invandringspolitiken i industrialiserade arbetskraftsimporterande länder liknar varandra mer och mer, och att denna likriktning går mot en mer restriktiv invandrings- och integrationspolitik (Baldwin-Edwards & Schain 1994, 11; Hollifield, Martin och Orrenius 2014, 3-5).

Hollifield et al. påvisar trender och tendenser över tid och landsgränser, något som är väldigt användbart för att förstå var migration och migrationspolitik idag rör sig – var spänningspunkterna finns och hur långt de kan påverka andra (policy)områden. Ändå förblir tolkningen av invandringspolitiken väldigt onyanserad, något som också andra forskare poängterat (Lahav & Guiraudon 2006, 204) och det är mot den bakgrunden jag ger mig i kast med att studera de politiska partiernas inverkan på invandringspolitik sett ur ett lands synvinkel.

Det finns en aspekt av invandringspolitiken som är starkt länkad till rättsstaten och den tradition av rättighetsbaserad policy som finns i västerländska demokratier. Innan andra världskriget var det ingen självklarhet, snarare en ovanlighet, att minoriteter eller utlänningar åtnjöt några som helst egna rättigheter. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna medförde en omvälvning av vårt sätt att förhålla oss till olika grupper och individers medfödda rättigheter. En sidoeffekt av de internationella avtalen kring varje individs rättigheter är att staterna har fått större svårighet att kontrollera samhällena. Om varje individ har vissa oantastbara rättigheter helt enkelt för att hen är en individ, och om vissa andra rättigheter tillskrivs p.g.a. andra orsaker (utsatthet, humanitär hjälp etc.) – då kan inte staten samtidigt exercera sin makt till fullo över territoriet eller utan god orsak utestänga personer från samhället. Detta har kallats för den ”liberala paradoxen”: hur kan ett samhälle vara ekonomiskt öppet och samtidigt politiskt och lagligt stängt för att skydda det sociala kontraktet (dvs det som bygger på att alla har rättigheter)? (Hollifield, Martin och Orrenius, 2014, 8; Geddes & Scholten 2016, 11)

En liknande paradox beskrivs av Brochmann (1999, 15) och senare Geddes & Scholten (2016, 8) som välfärdsstatsparadoxen: jämlik social fördelning av resurser samt bra socialt skydd kräver mer restriktion och hårdare extern kontroll. Om man tillåter invandring som medför att grupper av människor blir ojämnt behandlade eller diskriminerade leder det till marginalisering som kan vara svår att åtgärda längre fram. Detta underminerar statens möjligheter att upprätthålla höga löner, sysselsättning och sociala förmåner och blir därför en orsak att skärpa lagarna. Samtidigt utgör just denna ”alla har möjlighet”-filosofi en så kallad *pull*-faktor dvs den gör att personer i andra länder vill ta del av den.

I de här paradoxerna ligger statens möjligheter och incentiv att kontrollera sina gränser i fokus. Hollifield, Martin och Orrenius (2014) utgångspunkt om staten som huvudförfattare och kreatör av invandringspolitiken utmanas av deras egen (och många andras) tendens att stärka det globala perspektivet och likriktningsargumentet där staternas roll på många sätt minskar på ”det globalas” bekostnad. Likriktningsprocessen nämns också inom allmän ekonomisk policy (Hartmann 2014) och det finns förvisso klara tecken på att en viss sammansmältning av västerländska politiska trender existerar, precis som Geddes & Scholten (2016) påvisar. Samtidigt har man kunnat bekräfta att de enskilda staternas roll i invandringspolicy fortfarande är högst avgörande (Geddes, 2016, 18; Bale 2008, 326).

Om man då accepterar att enskilda stater spelar roll, tycks många studier utgå från att statens nationella policyförändringar helt enkelt ”uppstår” till följd av vissa faktorer

eller tendenser (Brochmann 1999; Geddes & Scholten 2016; Hollifield, Martin och Orrenius 2014). Alltför lite uppmärksamhet ges de *aktörer* som är med om att forma denna politik (Lahav & Guidaaron 2006, 208). När det gäller specifika intressen i samhället som påverkar eller smälter samman i statens syn på invandrapolitik är följande aktörer viktiga: fackorganisationer, politiska partier, medborgarorganisationer/folkrörelser och internationella avtal (Brochmann 1999, 6, 15-17). Politiseringen av invandrarfrågan innebär att partiernas roll ökar (Brochmann 1999, 328). I all sin enkelhet är politiska partier viktiga inom europeisk invandringspolicy eftersom staten är den som avgör nästan allt som handlar om migration, och så länge vi åtminstone delvis förlitar oss på ett representativ politiskt system finns det inget sätt att undgå de politiska partiernas avgörande roll (Bale, 2008). Därför är det dags att "bring the parties back in" (Bale 2008, 326).

### 3.3. *Bringing the parties back in*

Om Baldwin-Edwards och Schain (1994) representerar ett statscentrerat perspektiv och Hollifield, Martin och Orrenius (2014) den globaliseringsbaserade teoritraditionen, är Ted Perlmutter (1996) den som i tidigt skede drog in partierna i forskningen om hur invandringspolitiken egentligen uppstår och förändras. Hans pluralistiska utgångspunkt understryker att det finns många olika aktörer som tar sig an frågan om invandring och alla bidrar till dess politisering.

Som sakfråga inom politiken har invandringspolitik förflyttat sig från "låg politik" till "hög politik" (Lahav & Guidaaron 2006, 202; Bale 2008). Tidigare hörde invandringspolitiken hemma bland inrikesfrågor såsom sysselsättning och demografi medan man nu, som en följd av islamistiska terrorattacker och konflikter i bl.a. Syrien, Jemen, Irak, behandlar frågan som relaterad till utrikespolitik och nationell säkerhetspolitik (Hollifield, Martin och Orrenius 2014, 8).

Både Tim Bale och Martin A. Schain menar i sina artiklar från 2008 att det råder brist på studier som handlar om just partiernas avgörande roll inom invandrapolitik. Huvudargumentet i båda artiklarna är att de stora mainstreampartierna på i synnerhet höger-center axeln som har en utbredd och traditionellt stabil makt inom västerländska liberala demokratier, utgör en stark påverkan på invandringspolitiken. Schain (2008) hävdar att högerextrema partier spelat en avgörande roll i spelet eftersom alla partier strategiskt söker efter bredare väljarstöd för att vinna val. Tesen bygger alltså på att alla partier till syvende och sist är ute efter att vinna val, och att de som strategiska aktörer fattar beslut angående sin agenda enligt detta mål. Enligt denna logik är center-

högerpartier måna om att inte förlora väljare på högerkanten, och fiskar därför med restriktiv invandringspolitisk hov för att vinna röster, något som antas vara en av orsakerna till den mer utbredda restriktiva linje som råder idag i Europa. Schain skiljer sig här från t.ex. Hibbs och Hartmanns vision vars grundsten är att det är *ideologiska* premisser, inte enbart strategiska handlingar, som avgör partiernas *policy output* (Hibbs, 1992 och Hartmann, 2014). Bale (2008, 320) kritiserar tesen om att det är de högerextrema populistpartierna som förskjuter center-högerpartierna mot en restriktiv invandringspolitik, och är mer benägen att följa partienteorin genom att påtala vissa ”genetiska koder” som finns inom center-högerpartierna.

Då man söker litteratur som förenar invandringspolitik och politiska partier är det forskning kring högerextrema partier som utgör majoriteten av verken (Gudbrandsen 2010, 249, Bale 2008). Det är naturligt att så skett, men det bidrar eventuellt också till att det blir en fråga om extrema åsikter, polariserade politiska ställningstagande inför en trend i världen som är ofrånkomlig och faktisk (migration). Även om det är viktigt att undersöka dessa partiers inverkan på attityder, andra partier och på själva policy, är det snävt att se på invandring som ett tema för enbart extrema partier. Eller som Bale (2008, 317) uttrycker det: ”det är dags att vrida teleskopet och zooma in de stora partierna vars inverkan på policy både på statlig nivå och mellan stater är av en helt annan omfattning än de små partiernas”. (Då Bale skrev artikeln var de extrema partierna ännu små, idag är det osäkert om man kan kalla dem det. Men eftersom analysen i den här avhandlingen begränsar sig till tiden före 2015 är citatet i högsta grad aktuellt.) I den här avhandlingen ligger fokus på två stora partier i ett partisystem där extrema partier helt saknas, och i den bemärkelsen hörsammas både Bales och Gudbrandsens uppmaning att producera mer forskning som behandlar invandringspolitik och partier *utan* fokus på extremhögerpartier.

### 3.4. Partifamiljer, ideologier och invandringspolitik

Partiernas uppkomst kan härledas till samhällets olika skikt och grupperingar enligt klass. Det gör att dagens europeiska politik i viss mån ännu speglar samma konflikter som fanns under 1800- och tidigt 1900-tal. De mest dominerande klyftorna kan samlas i tio partifamiljer eller ideologiska typer, varav de liberala, konservativa, socialdemokratiska och kristdemokratiska familjerna i praktiken delat på den politiska maktkakan i hela Västeuropa. (Hartmann 2014, 32)

De viktigaste frågorna som försätter partier i indelningen höger/ vänster handlar om ekonomisk och social politik (Hartmann 2014, 32). Lipsets kända indelningar

från 1960-talet definierade vänster som ”förespråkare av social förändring med ökad jämlikhet” och höger som ”stödjer en traditionell hierarkisk social ordning, motsätter sig förändring som skulle leda till ökad jämlikhet” (citerad i Hartmann 2014, 35). Viktigt är att komma ihåg att ideologin i dessa block inte bara baseras på historiska samhällsklasser, utan också på reaktioner mellan dessa block. Högersidan har formats också utgående från vad vänstern har gjort, och vice versa. Det finns således en viss likriktning eller kanske snarare samspel som kan iakttas över tid, men det betyder som sagt inte att ideologierna har dött.

Den liberala ideologin härstammar från borgarnas strävan att frigöra handeln från adelns grepp. En ständig strävan hos liberaler är att minimera statens inblandning och att garantera medborgarnas rättigheter. I enlighet med dessa principer står liberalerna långt högerut eftersom de motsätter sig all sorts omfördelning av resurser till förmån för mindre lyckosamma medborgare. Trots att de konservativa i begynnelsen var de som i sitt försvar av monarkin motsatte sig liberalerna, står de idag precis bredvid varandra. Man brukar säga att konservativ ideologi är stark där kristdemokratiska partier inte finns, bl.a. Spanien (Gallagher, Laver och Mair 2006, 245). Där konservativa partier inte finns, brukar istället kristdemokratiska partier blomstra på centerhögerplan. De kristdemokratiska partierna uppstod som en reaktion på 1800-talets sekulära och liberala trender, men de antog en mer liberal demokratisk syn efter att auktoritära stater inte längre ansågs fungera (efter 1930-talet). Deras etik är influerad av kristna värderingar, vilket gör dem mer vänster inom socialpolitiken, medan deras ekonomiska politik bär högerflagg (Hartmann 2014, 39).

Dessa tre partifamiljer på högersidan antar lite olika positioner i olika länder beroende på övriga partier och en mängd andra faktorer. De utmanas traditionellt av ett enda stort vänster eller center-vänsterblock: socialdemokraterna. De socialistiska partierna uppstod på 1800-talet för att försvara arbetarnas rättigheter och överföra produktionsmedelskontrollen till arbetarklassen. Socialistiska rörelser hade från början en internationell dimension där arbetare i hela världen stod eniga, i motsats till liberaler, konservativa och kristdemokrater vars idéer alla baserades på en mer nationalistisk grund. Socialismen förespråkade statens starka roll i ekonomiska frågor. I mitten av 1900-talet ändrades de socialistiska partiernas ideologi i många länder och man började stöda det liberala demokratiska systemet där statens roll fortfarande fanns men inte var lika stark. Socialdemokratiska regeringar brukar vilja nationalisera produktionsmedel och utveckla statscentrerade säkerhetssystem, men också de här vänstersinnade partierna varierar

mycket i graden av bekännelse till de sanna socialistiska värderingarna. (Hartmann 2014, 40)

Den här avhandlingens case innefattar ett parti på vänsterskalan (*Partido Socialista y Obrero Español*) och ett på högersidan (*Partido Popular*). PSOE är ett gammalt socialdemokratiskt parti som funnits sedan 1800-talet men legat i exil under Franco-diktaturen. Högerpartiet PP grundades i början av 1980-talet och bygger på en blandning av kristdemokratiska, konservativa och liberala traditioner.

Det finns vissa antaganden man kan göra angående höger- och vänsterpartiernas invandringspolitik. För högerpartier gäller traditionellt en mer restriktiv linje inom invandring än för vänsterpartier. I synnerhet konservativa partiers ideologi förespråkar ett samhälle utan stora förändringar, och invandring medför förändring. Den liberala ideologin kunde egentligen tänkas se liberalt också på människors flytt rörelser, och enligt vissa partier ska arbetare få större frihet för att tillmötesgå marknadens behov. Samma gäller de kristdemokratiska idéerna som till syvende och sist baseras på kristna värderingar om att hjälpa sin nästa: enligt dem skulle västerländska rika stater ha en skyldighet att hjälpa inflyttade från drabbade områden. Ändå tycks högerpartier överlag vara påverkade av den mer nationalistiska och ibland socialnationalistiska ideologin som genomströmmar högerens falanger, och här kommer vi in på tesen om att det är ytterhögerpartier som pressar center-högerpartier högerut (Schain 2008, 469). Men också andra aspekter inverkar på center-höger partiernas presumtiva ståndpunkt. Frågor som berör säkerhet och *bevarande* av den socio-ekonomiska och kulturella statusen har stor betydelse för dessa partier, och därför blir terrordåd utförda av islamistiska grupperingar oerhört avgörande i våra samhällen där center-högerpartier ofta regerar (Bale 2008, 319). Högerpartierna ser inte mycket potential i invandrarna som nya väljare, mest eftersom dessa representerar grupper som inte nödvändigtvis gynnas av högerpolitikens sänkta skatter och satsningar på lag och ordning (Bale 2008, 319).

De socialdemokratiska partierna har däremot all orsak att flirta med en potentiell väljarkår i de invandrare som åtnjuter rösträtt. Socialdemokratins ideal om solidaritet, rättigheter och statens intervention för att skapa jämlikhet gynnar nyinflyttade och minoriteter och utgör därför en klar grund för samspel (Bale 2008, 319). Man kan alltså anta att socialdemokratiska partier ofta står för en mer progressiv invandringspolitik. Ändå är det värt att minnas att socialistisk ideologi bygger på att garantera arbetare vissa rättigheter, och det finns många fall där denna princip har gått före den internationella solidaritetsprincipen – man har valt att införa protektionistiska

åtgärder i form av högre krav på utländska arbetare för att inte dumpa löner eller villkor för de inhemska arbetarna.

De traditionella masspartierna (det vill säga de som fanns inom västerländska demokratier på 1960-70-talen) antas ha större incentiv att tona ner själva invandringsfrågan eftersom den ofta delar dem, menade Perlmutter 1996. Vänstersinnade partier står inför en inre konflikt mellan fackförbund som vill ha restriktiv policy och etniska grupper och människorättsanhängare som vill ha en mer inkluderande politik. De konservativa står inför å ena sidan arbetsgivarsidan som ofta vill ha mer utländska arbetare, och å andra sidan de som bekänner sig till konservatismen mer som värdering och önskar allt färre invandrare. Ju större och ju mer heterogent parti, desto större risk för dessa inre konflikter. Men eftersom partiernas tid förändrats (se ovan om partiernas vara eller icke-vara) stämmer inte detta på samma sätt. Med andra ord har partierna inte längre samma behov av att tona ner frågan om invandring, och de stora partiernas nedgång betyder uppgång för mindre, ibland radikalare partier (Perlmutter 1996, 377). Invandringsfrågan genomgick en politiseringsprocess under 1990-talet (Veugelers 1994, Perlmutter 1996, 377, Brochmann 1999, 16), en process om fortförande kan sägas fortgå, eftersom frågan bara tidvis och landsvis kan konstateras vara borta från den politiska agendan. Denna politiseringsprocess ledde bland annat till att just partiernas roll i processen ökade (Brochmann, 1999, 16).

Hibbs (1992,363), som drev tesen om partiernas avgörande betydelse, menar att ”alla partier reagerar på hög inflation med korrigerande åtgärder och på långa eller skarpa nedgångar med utvidgande åtgärder”. Detta kan i invandringspolitiska termer översättas som att alla partier reagerar med korrigerande åtgärder mot massiva eller skarpa förändringar i invandringen – oberoende av ideologisk färg. Lahav (2004, 15) ger flera exempel där gränserna suddats ut mellan mainstream partierna och tar upp i synnerhet liberalernas dilemma inför detta fenomen. Till skillnad från andra politiska sakfrågor som ofta uppstår utifrån en ganska klar tävlan mellan två opponerande ställningar, är invandringspolitiken präglad av en udda politisk kamp där partiernas ståndpunkt ofta är allt annat än självklar (Lahav 2004, 15). De här teserna ger ännu en orsak till att dyka djupare i hur partiernas olika attityder och löften förts vidare till policy. Stämmer det att både vänster och höger tycker samma och reagerar på motsvarande sätt inför förändringar i invandringen? Kan man utgå från indelningen höger-vänster, är den relevant i dessa frågor?

De ovan beskrivna skillnaderna är alltså främst iakttagna på teoretiskt plan. Då det gäller partiernas löften, handlingar samt effekterna av dessa handlingar, är vi

tillbaka vid frågan: spelar det någon roll vad partierna förespråkar? Blir deras vallöften politik i verkligheten, eller hinner de ideologiska målen suddas ut till förmån för andra intressen i samhället/ på den politiska arenan/ internationellt? Spelar det någon roll vilket parti man röstar på, då det kommer till invandringspolitik?

Frøy Gudbrandsen (2010) har studerat partiernas effekt på invandringen i Norge med stöd av Hibbs partisanteori. Hon konstaterar att även om partierna uttrycker olika preferenser angående policy, så kan man inte förvänta sig att deras handlingar i regeringsposition ska variera lika starkt. Detta gäller i synnerhet i ett flerpartisystem som i Norge, där koalitioner och minoritetsregeringar gör det besvärligt att föra renodlad ideologisk politik. Hon kommer fram till att trots att centerpartiet och arbetarpartiet i sina valprogram uppgett ganska olika syn på invandring, varierade antalet invandrare inte mycket mellan deras respektive tid vid makten (och här kontrollerade hon förstås en handfull andra möjliga påverkande variabler) medan det konservativa partiets regeringstid gav utfall på beroende variabeln, dvs invandringen. Hon sammanfattar dock i samma linje som flera andra gjort: nationell politik är helt klart avgörande för invandringen. Här bör nämnas att Gudbrandsens fokus ligger på *policy outcome* –det vill säga partiernas effekter på *invandringen*, medan den här avhandlingens fokus ligger på *policy content* –partiernas effekter på *invandringslagstiftningen*.

#### 4. Forskningsfrågor och förväntade resultat

Så långt kan följande utgångspunkter sammanfattas:

- Politiska partier var tidigare s.k. masspartier med stor makt, och då dessa försvagades uppstod andra partier som bidragit till att politisera invandringsfrågan. Därtill kommer själva invandringens ökning samt mer polarisering i våra samhällen. Invandring som fenomen har genomgått stora förändringar sedan 1990-talet vilket har påverkat invandringspolitiken och gjort den till "hög politik".
- Många forskare menar att partierna och den representativa demokratin befinner sig i kris. Kris eller ej – det vi vet med säkerhet är att partiernas roll i policy-making processen har *förändrats* sedan 1970-talet och att partierna anpassar sig till förändrade samhällen där informationsteknologi och globalisering spelar allt större roll. Likaså ideologierna förändras, förvandlas, ingenting varar för evigt.
- En del påstår att det pågår en likriktning mellan å ena sidan de europeiska staternas politik, och å andra sidan mellan de olika nationella partiernas politik. Mycket forskning



pekar dock på att nationell politik är avgörande för en mängd sakfrågor än idag, bl.a. invandringspolitik, vilket lämnar oss med frågan om partiernas likriktning eller ej.

- Partisanteorin säger att partierna i huvudsak agerar enligt egen ideologisk övertygelse, men att de inför stora radikala förändringar agerar med liknande åtgärder, oberoende av ideologisk färg.
- Invandringspolitiken kan ses om en funktion av statens maskineri och historia (statscentrerat perspektiv), av globala trender och internationella avtal (globaliseringsteorin), av nationell identitet och kulturella traditioner, eller av politiska aktörer i samhället (pluralistiskt synsätt). Alla perspektiv är med största sannolikhet giltiga, men t.ex. det pluralistiska kan ses som en nyansering av det statscentrerade perspektivet.
- Invandringspolitiken kan delas upp i externa och interna mekanismer.
- Partiernas roll inom invandringspolitik har debatterats, men forskningen har rört sig mest kring högerextrema partiers uppkomst och påverkan på övriga partier. Det finns ingen bred forskning i stora mainstreampartiets roll inom invandringspolitikens utformning. Inte heller vet man vad som egentligen driver partierna inom invandringsfrågor - ideologiska värderingar eller strategiska val.
- Ur ett ideologiskt perspektiv kan högerpartier antas förespråka mer restriktiv politik och vänstersinnade partier en mer progressiv politik.

Mot bakgrund av den samlade forskning om politiska partier och invandringspolitiska teser som ovan beskrivits, och med tanke på det material och den metod som valts, kretsar avhandlingen kring följande frågor:

- a) Finns det klara skillnader mellan partiernas invandringspolitiska linje? Har skillnaderna mellan dem i så fall ökat eller minskat under åren? Kan man tala om en likriktning?
- b) Formas invandringspolitiken av det parti som har makten - finns det ett klart samband mellan regeringspartiets vallöften och påföljande förändringar i invandringspolitiken? Det vill säga: *does politics matter?*
- c) Om partierna spelar roll, finns det fler skillnader mellan partiernas policy inom externa eller interna mekanismer? Kan dessa skillnader skönjas också i valprogrammen?

- d) Stämmer Hibbs tes om att partier inför stora kriser och omvälvande omständigheter reagerar på liknande sätt, dvs avståndet till den ideologiska övertygelsen i sakfrågan minskar till förmån för vad som är bäst för samhället (och partiet) just där och då? Ser de två partiernas valprogram mer lika ut inför den ”massiva” invandringen kring 2000-talets början?
- e) Spelar också *mainstream politics* roll (inte bara *extreme politics*)? Med andra ord, har invandringspolitiken vandrat mot ett mer restriktivt håll trots att Spanien *inte* haft ett högerextremt parti?

Om det finns samband, dvs om det finns klara skillnader mellan höger- och vänsterpartiernas valprogram, både sinsemellan och över tid, och om dessa skillnader återspeglas i lagstiftningens ändringar efter partimaktskiften – då kan man sannolikt dra slutsatsen att partiernas inverkan på invandringspolitiken varit betydande i Spanien. Om det *inte* finns klara samband mellan partimaktskiften och invandringslagstiftning finns det orsak att anta att det skett en likriktning mellan partier och att partiernas roll inte är avgörande då det kommer till invandringspolitik. Man kan alternativt anta att invandringspolitik formas beroende på andra faktorer, inte partierna eller deras ideologiska och strategiska utgångspunkter. Detta gäller i synnerhet i ett så gynnsamt fall som Spanien, där man borde kunna utläsa ett relativt klart förhållande mellan partiets vallöften och partiets politik, och där invandringen varit en politiserad men inte extremt polariserad sakfråga sedan sent 1990-tal. I vilket fall som helst är studien ett bidrag till forskningen om partiernas roll i utformningen av invandringspolitik, och resultaten från den spanska kontexten kan användas för att stärka antingen den ena teorin eller den andra. Frågan om de externa och interna mekanismerna kan hjälpa oss att förstå hur trenderna ser ut och i vilken mån partierna betonat någondera.

För att svaret på frågan om huruvida *politics matter* ska vara *ja*, borde alla de stiftade lagarna innehålla avgörande förändringar av vilka åtminstone hälften kan härledas till de löften som det regerande partiet har gjort. Även om förändringarna *också* kan förklaras med andra faktorer som ligger utanför partiernas löften till väljarna, räcker detta för att dra slutsatsen att partisanteorin bekräftas och *party politics does matter*.

Jag förväntar mig att valprogrammen ska skilja sig mer från varandra än själva lagarna, med tanke på den förhandling och kompromisstvång som föreligger inom ett parlament och med andra intressebevakare. Med andra ord antar jag att partierna i sina valprogram är mer distinkta angående invandringsfrågor än de sedan presterar i form av

lagar (enligt Gudbrandsens notering 2010, 257). Generellt förväntar jag mig att det socialistiska partiets invandringspolitiska linje ska vara mindre restriktiv än det kristet-konservativa PP. I frågor som handlar om sysselsättning finns det dock skäl att förvänta sig mer restriktioner från PSOE än PP, som garanti för den spanska arbetarens möjligheter.

Om jag utgår från att Hibbs har rätt angående stora kriser och partiers ideologiska backande, och om denna tes appliceras på invandringspolitik, kunde man tänka sig att partierna handlar enligt egen ideologi alltid då de kan, men att de närmar sig varandra och agerar mer likriktat inför massiv invandring eller andra stora problem. I så fall borde deras vallöften angående invandringspolitik ha varit relativt lika varandra kring år 2000, likaså deras policy. Så som invandringen beskrevs i media handlade det nämligen då om en "kris" i början av millenniet, minst lika mycket som det handlat om en "invandringskris" i Europa och Norden åren 2015-2016.

Om argumentet om högerextrema partier stämmer betyder det att partierna jagar röster snarare än agerar enligt ideologi. Enligt den logiken borde invandrapolitiken inte nödvändigtvis dras högerut under PP:s regeringstider eftersom Spanien under den undersökta tiden inte haft något högerextremt parti som kunde pådriva denna tendens. Det finns orsak att anta att den här avhandlingen kommer att stöda Bales tes (2008, 317) om att det inte är (bara) de högerextrema partiernas "fel" att center-höger partierna förflyttat sig mot ett mer restriktivt håll eftersom det inte funnits något högerextremt parti som kunnat konkurrera om rösterna förrän efter 2013 (partiet Vox). Å andra sidan kan man tänka sig att Schain (2008, 469) ändå har rätt, eftersom det kanske räcker med *rädslan* för ett dylikt partis uppkomst för att driva politiken mot ett mer restriktivt håll.

Det är knappast troligt att avhandlingens konklusioner ger ett entydigt svar på frågorna ovan. Det beror på utmaningen med att försöka frysa eller isolera partiernas inverkan från andra faktorer eller intressens inverkan på policy, och den stora komplexitet som råder kring invandringspolitik. Validiteten, dvs om avhandlingen mäter det den utger sig för att mäta, är enligt mig acceptabel: valprogram anses vara ett dokument som uttrycker partiets preferenser och som är riktat till väljarna (Gudbrandsen 2010, 254); lagar är ett av de mer mätbara och konkreta policyverktygen i en demokratisk stat (Brouard et al. 2018, 908).

Eftersom detta är en fallstudie med en kvalitativ analys som metod, är det svårt att avgöra dess externa validitet – i vilken mån kan resultaten tillämpas på andra fall? Eftersom Spanien är ett ensamt fall, och alla fall skiljer sig på många olika sätt, finns det inga säkra svar på den frågan. Det enda sättet att söka generalisering eller tillämpning

i kvalitativa fallstudier som den här är att logiskt förklara valet av fall samt att sträva till att bygga på existerande teori (Fitzgerald & Dopson, 2009, 471). Valet av fall har diskuterats i det inledande kapitlet, och kommer att breddas i följande kapitel. Också reliabiliteten i den här analysen är svår att fastställa - kan den upprepas med liknande resultat? Det går inte att genomföra en identisk studie någon annanstans, men samma tidsperiod kan förvisso studeras i Spanien på liknande sätt, och resultaten kan då tänkas stämma överens med de som presenteras här.

## 5. Invandringspolitik i Spanien

### 5.1. Snabba kast i migrationstrenderna och arbetsmarknaden

Spanien kategoriseras ofta som ett nytt invandringsland (Hollifield, Martin och Orrenius 2014) tillsammans med Italien och Grekland. Den benämningen känns eventuellt skev eftersom vi här i norr förknippar de sydliga europeiska länderna med bred erfarenhet av invandring. Ändå stämmer det att de har en förhållandevis kort historia av invandring i jämförelse med många andra mellaneuropeiska länder (Tyskland, Frankrike, Storbritannien etc.). Framför allt kan man säga att migrationsmodellen till och från Spanien förändrats kraftigt och snabbt under de senaste decennierna (López Sala 2013, 64). Spanien brukade vara ett land därifrån man flyttade till Latinamerika och andra europeiska länder ända till 1990-talets början. Då bytte trenden, till stor del tack vare den snabba tillväxten och arbetsmöjligheterna (Geddes & Scholten 2016, 174). I slutet av millenniet kunde man konstatera att Spanien var ett mottagar- och transitland för personer dels från hela Afrika som via Marocko tog sig in i Spanien, dels från Latinamerika vars historiska och språkliga band till Spanien bidragit till inflyttningen. Under hela början av 2000-talet stod invandring högt på den politiska agendan. Spanien var då den viktigaste destinationen i Europa, och tredje viktigaste mottagarlandet i världen efter USA och Ryssland. Den största orsaken var den ekonomiska tillväxten (López Sala 2013, 45). Men i och med den ekonomiska krisen i Spanien 2008 bytte migrationen än en gång riktning: nu var det plötsligt spanska välutbildade unga personer som flyttade till andra EU-länder, medan invandringen minskade från icke-EU länder som en följd av den ekonomiska svackan (Hazán 2014, 371; López Sala 2013).

Två egenskaper utmärker invandringen till Spanien sedan millennieskiftet: dess intensitet och diversitet. Statistiken uppvisar väldigt intensiv invandring mellan 1999 och 2008: från 750 000 utländska invånare 1999 (under 1,85% av befolkningen) till 5,7 miljoner utländska invånare 2011 (vilket var 12,2% av totala befolkningen). De här

siffrorna visar inte ens hela sanningen, eftersom över en halv miljon inflyttade, främst från Latinamerika, erhöll spanskt medborgarskap under samma decennium, och därför inte ingår i den här statistiken (López Sala 2013, 43). Dessutom tillkommer alla de papperslösa invandrare som kommit till och bott i Spanien, en siffra som är svår att uppskatta men bara under året 2004 rörde det sig om ca 1 miljon personer (Cebolla och Ferrer 2008 refererad i Arango 2013, 4).

På 1990-talet var den stadigaste inflyttningen från Marocko, och än i dag toppar landet med flest invandrare i Spanien om man räknar bort EU-länder. Latinamerikansk invandring ökade i slutet av 1990-talet, speciellt från Ecuador och Colombia. I slutet av 2000-talets första decennium ökade invandringen från Östeuropa, speciellt Rumänien, i och med EU:s utvidgning (Zapata-Barrero 2003, López Sala 2013, 43). Efter 2008 då den ekonomiska krisen började kännas av, minskade antalet inflyttade till nivåer som senast uppmätts i slutet av 1990-talet. Det oaktat har över 300000 personer flyttat till Spanien årligen, vilket visar att invandringen inte avstannat, endast minskat. Nettomigrationen var positiv ännu 2013, men INE (Spaniens nationella statistikcentral) uppskattar att decenniet 2010-2020 kommer att uppvisa en negativ nettomigration, vilket inte har hänt sedan 1970-talet (Lopez Sala 2013, 42).

Invandringen till Spanien och andra sydeuropeiska länder har ofta uppmärksamats utifrån ett rent ekonomiskt och sysselsättningsbaserat perspektiv (se t.ex. Corkill 2001; Baldwin-Edwards 1997, Hazán 2014, López Sala 2013). Ofta utgår man dessutom från att inte bara invandringen, utan också lagstiftningen och politiken som ska reglera den är en funktion av den ekonomiska situationen: om det går dåligt vill man inte ha utlänningar och om det går bra så välkomnar man dem på politisk nivå (Hazán 2014, 372). I Spaniens fall är det sant att den första utlänningslagen 1985 sammanföll med en socioekonomisk svacka (Actis et al.1999, 303), och det stämmer att vissa förändringar i policy i samband med den ekonomiska krisen 2008 kan kopplas till arbetsmarknadens behov (López Sala 2013). Men det är ändå inte så enkelt. Invandring och policyn som försöker reglera den beror på så många olika faktorer att man inte kan reducera förklaringen till enbart ekonomiska och arbetsrelaterade sådana (López Álvarez 2014, 206). Till och med López Sala (2013, 52), vars ståndpunkt genomgående är att ekonomin är den oberoende variabeln för både invandringen och invandringspolicyn, konstaterar att "... man kan inte säga att den ekonomiska krisen hade någon avgörande effekt på spansk gränspolitik".

Arbetsmarknaden och invandringen är båda komplexa fenomen som svårligen kan placeras i en exakt korrelation till varandra, delvis på grund av den gråsvarta

arbetsmarknaden som tidvis blomstrat trots hög officiell arbetslöshet. Den överlag svaga invandringskontrollen kombinerat med en bred informell ekonomi och den geografiska närheten till Nordafrika har gjort att i synnerhet Sydeuropa sedan 1980-talet haft en stor andel papperslösa invandrare, dvs personer som antingen tagit sig illegalt in i landet och aldrig registrerats, eller sådana som kommit in lagligt på visum men sedan stannat i landet efter visumets utgång (Baldwin-Edwards & Schain 1994, 4-5).

I januari 2001 dog tolv ecuadorianer ”utan papper” i en olycka på väg till fälten i Andalusien där de skulle jobba under dagen. Deras arbetsgivare arresterades för att ha anlitat olaglig arbetskraft, vilket ledde till att regionens arbetsgivare lovade att inte använda sig av illegala invandrare på fälten även om det betydde stora förluster. Samtidigt krävde de lättare regleringsprocess för arbetsvilliga invandrare, medan andra papperslösa ecuadorianer i regionen demonstrerade för att de skulle få jobba igen. Den här incidenten tog upp en av motsättningarna inom invandringspolitiken: ett regionalt beroende av utländsk arbetskraft betyder att stränga invandringslagar kan förorsaka skador inom exportindustrin (Corkill 2001, 841). Även om det är viktigt att beakta stora förändringar på detta område eftersom möjligheten till arbete för utlänningar, kan vara avgörande för många aspekter av invandringen och i förlängningen ha en viss inverkan på invandringspolitiken, är det inte den här avhandlingens mening att undersöka relationen mellan spansk arbetsmarknad och invandring. För att fortsätta kartläggningen av den spanska kontexten, följer en beskrivning av spanjorenas attityder och inställningar till ämnet.

## 5.2. [Uppfattningar om utlänningar](#)

Bilderna av överfulla båtar, hundratala mörkhyade män vid ett stängsel eller personer som försöker hoppa över murarna vid de spanska enklaverna Ceuta och Melilla i Marocko har skapat en bild av en invandrarinvasion. I början av 2000-talet pågick en debatt om invandring där de dramatiska färderna över sundet mellan Marocko och Spanien samt händelser som den i El Ejido fick mycket plats i tidningar och nyheter. Motsvarande debatt och bildproduktion skapades senare i Italien och Grekland. I CIS:s (*Centro de Investigaciones Sociológicas*) undersökning 2002 sade 44,2 % av spanjorerna att de inte hade någon kontakt med invandrare, men antalet utlänningar i landet uppskattades vara mycket större än det i verkligheten är. Det tyder på att medias inverkan inte varit obetydlig i skapandet av en allmän opinion baserad på denna invasionsmyt (Geddes & Scholten 2016, 175).

Spanjorerna visste redan på 1990-talet att arbetsmarknaden behöver utländsk arbetskraft. Nativiteten är låg i Spanien och befolkningen åldras (Hazán 2014, 372; López Sala 2013, 40). Trots utbrott av rasistiskt våld i vissa områden, kan man inte påstå att det spanska samhället skulle vara allmänt främlingsfientligt. Denna avsaknad av stark främlingsfientlighet i Spanien trots relativt stort antal invandrare och trots ekonomisk kris bekräftas i allt från statliga rapporter (Arango 2013, 2) till enkätresultat. CIS enkät 2016 visar att spanjorerna fortsättningsvis förhåller sig relativt positivt till utlänningar: 83,2% tyckte att personer med uppehållstillstånd ska ha rätt att hämta sin familj till landet, 79% tyckte att de ska ha rätt att bli spansk medborgare, och en tydlig majoritet (över 80%) såg positivt på det faktum att samhället består av människor från olika kulturer, språk och religioner (CIS 2016).

En annan aspekt av spanjorernas syn på arbetare från andra länder är deras egen historia som utvandrare. Det finns en viss grad av sympati och förståelse för dem som kommer från fattigare länder och vill göra ett gott jobb. Det är alltså möjligt att den allmänna opinionen inte enbart låtit sig påverkas av invasionsmyten utan också insett att inflyttning behövs för att välfärdsstaten ska bevaras (Geddes & Scholten 2016, 175). Det är således inte självklart att uppfattningen om invandringspolitiken som en fråga om gränskontroll (externa mekanismer), baserad på tanken om en massiv invandring vid gränserna (ibid.), skulle utgöra hela sanningen. Det finns mycket som talar för att sambandet mellan allmän opinion och politisk uppfattning om invandring och dess policy är mer nyanserad än så.

En aspekt som bidrar till att främlingsfientlighet och rädsla inte präglat hela invandringsdebatten är att den spanska nationella identiteten präglas av en viss dubbelhet. Eftersom den regionala indelningen är mycket stark och vissa spanjorer inte alls känner sig som huvudsakligen spanjorer, utan som katalaner eller basker, är *vi*-identiteten inte helt självklar (Linz & Montero 2001, 188). Vem är *vi* och vem är *de*? Man kan tänka sig att den här dragningen mellan olika poler i fråga om nationalism gör att spanjorerna inte har en lika enhetlig uppfattning som övriga européer om vem *de* är och vem *vi* är när det gäller utlänningar. De historiska banden med Sydamerika gör dessutom att åtminstone argentinare, chilener och mexikaner anses vara ganska nära spanjorerna själva (CIS 2003). När det gäller marockanerna är det annorlunda. Det finns förvisso en gemensam historia med nordafrikanska kusten, men de kulturella, religiösa och språkliga skillnaderna gör att marockanerna får en negativ image, understödd av århundraden av "rädsla för morena" (Corkill 2001, 837).

Ändå är det inte främst medierna, utan snarare den politiska debatten och utformandet av lagar kring ämnet, som gett upphov till att människor uppfattade invandringen som så viktig i början av 2000-talet (Zapata-Barrero 2003, 463). Politiseringen av invandring som sakfråga tog fart i slutet av 1990-talet och trappades upp under 2000-talets första decennium, enligt många som en följd av medial uppmärksamhet och partiernas dragkamp om lagstiftningen (López Álvarez 2014, 208).

### 5.3. Politiska partier

Partierna nämns i nästan all litteratur som handlar om spansk invandrarpolitik och anses vara mycket starka och viktiga i den statliga apparaten i Spanien (Holliday 2002, 248, López Álvarez 2014, 208), men trots denna dominans står de sällan i centrum för analyserna som gjorts. Holliday (2002, 248) talar om partiernas enorma betydelse i spansk politik ända sedan demokrati infördes. Partierna bygger inte på det folkliga stödet utan de är traditionellt sett toppstyrda. Holliday menar att den fredliga övergången till ett demokratiskt system som skedde efter general Francos död 1975 framhävde partiernas roll i den demokratiska processen till den grad att de tog form uppifrån istället för från gräsrotterna. De fick nästan omedelbart finansiellt stöd från staten, och åtnjöt stor makt trots att de aldrig genomgick fasen där man samlar medlemmar och en stadig väljarkår. Därför har de spanska stora partierna ofta ansetts vara mäktiga trots bristande kontakt och dialog med väljarna (Ramiro och Morales 2004, 200-201). Partierna har också på kommunal och regional nivå en solid makt genom att de kontrollerar de politiska institutionerna. Idag (2019) ser bilden något annorlunda ut eftersom de två stora partierna utmanats av flera alternativ och hela det politiska systemet befinner sig i uppluckringstillstånd. Men för den tid som den här avhandlingen koncentrerar sig på är Hollidays notering intressant: partierna ansågs vara garantin för demokrati, och har därför traditionellt haft en stark position i Spanien.

Spanien har alltså länge haft ett flerpartisystem med två dominanta partier som tävlat om regeringspositionen: PP (*Partido Popular*) och PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*). PSOE är ett gammalt socialdemokratiskt parti som funnits sedan 1800-talet men legat i exil under Franco-diktaturen. PSOE blomstrade upp 1982-1996, men satt i opposition ända till mars 2004 då de vann parlamentsvalet. 2008 behöll de regeringsposition, men de hade aldrig absolut majoritet i parlamentet. PSOE har sedan 2015 en stark konkurrent i det nya partiet Podemos. Högerpartiet Partido Popular grundades i början av 1980-talet och samarbetade några år med andra liknande partier



som senare alla blev del av PP. Partiet bygger på en blandning av kristdemokratiska, konservativa och liberala traditioner, och har efter 2015 utmanats av både centerhögerpartiet Ciudadanos och alldeles nyligen dessutom av ytterhögerpartiet Vox.

I den här analysen står PP och PSOE i fokus eftersom de utgör huvudaktörerna som skapat rivalitet och spänning i partisystemet sedan 1990-talet fram till 2015 (Holliday 2002, 258). I termer av ideologiska block utgjorde PP tidigare det enda partiet på högersidan medan PSOE är inriktat på center/vänster, och IU stod för yttervänstern. Dessa traditionella höger/vänster partier har korsats av flera nationalistiska och regionalistiska partier (t.ex. CiU, PNV, CC, IC-V) som stött antingen PP eller PSOE, beroende på den politiska sakfrågan. Det har inte funnits något parti på ytterhögern, men 2013 grundades det populistiska högerpartiet Vox i Andalusien. Det har inte heller funnits något starkt grönt parti eller rent religiöst parti. Tills för några år sedan var det spanska flerpartisystemet alltså giltigt bara då man beaktar de regionala partierna, men spelade inte någon större roll på nationell nivå då PSOE och PP dominerade lika suveränt som respektive höger/vänster parti i ett tvåpartisystem.

Vad har vänster och höger då att säga om invandringspolitik? Utvecklingen av invandringspolitik som sakfråga i Spanien 2000-2014 utgör en sällsynt kompakt provgrund för att analysera partiernas roll genom deras specifika initiativ i frågan om invandrarlagstiftningen. Huntoon påpekade redan 1998 (438) att det är troligt att det sker skiftningar i Spaniens invandrapolitik genom regeringsbyte, och det är det som förestående analys handlar om.

Lagstiftning om utlänningars rättigheter, invandring och utvisning i Spanien hade inte egentligen existerat förrän den socialdemokratiska regeringen förespråkade en utlänningslag 1985.<sup>1</sup> Lagen anses av många vara frampressad för att möta kraven från Europeiska Gemenskapen dit Spanien anslöt sig 1986 (López Sala 2002, 134). Den var tekniskt ganska komplicerad och svår att tillämpa eftersom det inte fanns tillräcklig administrativt underlag, vilket ledde till något man kallar ”accepterad olaglighet” (*tolerated irregularity*) (Bodega et al.1995, 807, López Sala 2013, 40). 1996 vann PP över PSOE och bildade en minoritetsregering varmed förvaltningen av invandringsärenden förändrades och ansvaret delades mellan olika institutioner (Actis et al. 1999, 301). Invandringen ökade och småningom blev den ett fenomen som måste beaktas. Med jämna mellanrum utlystes amnestier dvs plötsliga regleringsprocesser där

---

1

Innan dess hade utlänningarnas rättigheter fastställts i grundlagen från 1978.

sådana som en längre tid befunnit sig olagligt i landet kunde få uppehållstillstånd. Amnestierna skedde på 1990-talet, 2000-2001 samt 2005 både under höger- och vänsterregeringar, och minst 1,5 miljoner personer erhöll tillstånd den här vägen, (Arango 2013, 4; López Sala 2013, 41).

En del menar att invandringspolitiken sedan dess gått mot ett alltmer restriktivt håll (Hazán 2014, 372), medan andra beskriver lagstiftningen i synnerhet i början av millenniet som en ambitiös om än komplex sådan (López Sala 2013). Det är möjligt att båda har rätt, dvs att lagarna som stiftades i början av 2000-talet var ambitiösa och baserade på en tanke om att välkomna arbetskraft till Spanien, medan policyn under senare år succesivt blivit mer restriktiv. Det är också möjligt att verkligheten är mer nyanserad än så, och att politiska intressen och ideologiska premisser som ligger bakom dem egentligen spelat en större roll än vad som låter sig tydas i Hazáns eller López Salas artiklar. Lopez Álvarez (2014, 208) anser att de politiska partierna i Spanien nästan ensamma står ansvariga för den politisering som ämnet invandring nått under de senaste decennierna. Enligt honom har partierna konsekvent använt frågan, som lyfts upp av media, för att fånga röster men inte för att hitta på lösningar, skapa stabilitet och fungerande system. Det råder med andra ord olika uppfattningar om de spanska partiernas roll i invandrapolitiken.

I det här kapitlet har jag gått genom de huvudsakliga faktorer som antas präglade invandringen och invandringspolitiken. Jag har kunnat konstatera, med hjälp av både statistik och tidigare forskning, att invandringspolitiken i Spanien inte kan läsas som en entydig funktion av varken ekonomi, arbetsmarknad eller allmän opinion. Det ger ytterligare orsak att ge sig i kast med invandringspolitiken som funktion av politiska partiers inflytande.

Valet av Spanien som fall har således flera orsaker. En av dem är det tidigare i praktiken gällande tvåpartisystemet som möjliggör en relativt klar analys av ståndpunkter och ansvar för policy. Andra orsaker är partiernas starka roll i den unga spanska demokratin, och det faktum att Spanien hör till EU och därför berörs av direktiven från EU. Invandringens aktualitetsvärde sedan 1990-talet gör att temat kan förväntas finnas på agendan inför varje val under 2000-talet. Spanien är alltså ett *gynnsamt fall*, dvs. ett fall där det finns goda förutsättningar för att a) de undersökta variablerna ska förekomma klart och tydligt och b) sambandet mellan dem ska kunna skönjas, om det alltså existerar. Om det visar sig att partiernas roll *inte* varit stor, dvs om lagarna ser mer lika än olika ut trots maktskiften, då finns det stor anledning att utgå från

att partiernas roll i utformande av invandringspolitik inte är av betydelse heller i andra länder där förutsättningarna för att länken mellan vallöften och policy inte är lika goda.

## 6. Analys

### 6.1. Analysens metoder och material

Eftersom syftet är att analysera valprogram och lagar för att undersöka deras likheter och skillnader och eftersom valprogram och lagar är mycket olika till form och mängd, detaljrikedom och terminologi, kommer kvalitativ innehållsanalys att användas för att komma närmare texternas kärna. Kvalitativ innehållsanalys berättar mest *vad* som kommer fram i texten, inte så mycket *hur* eller *varför*. Tanken med analysen är att få reda på *vad* partierna lovar i sina valprogram och *vad* de sedermera gör då de kommer till makten efter valet i form av lagstiftning. Kvalitativ innehållsanalys är användbar också för att jag inte kan ägna mig åt små detaljer i texterna på grund av språket. Att analysera text med till exempel kritisk diskursanalys skulle vara för krävande. Dessutom är materialets omfattning så stort att innehållsanalys fungerar bäst. Margrit Schreiers bok *Qualitative Content Analysis in Practice* (2012) har tillämpats så långt det varit möjligt.

Innehållsanalysen kombinerar kvantitativa begrepp med kvalitativ analys (Bauer & Gaskell, 2000). Det praktiska är att komplexiteten i texterna som undersöks reduceras och allt krymper ner till några enkla kategorier. På så sätt kan man lättare hantera innehållet. Samtidigt tappar man förstås detaljer och små nyanser. Innehållsanalysen fokuserar på frekvens och stora trender, vilket gör att den ignorerar det ovanliga och frånvarande (ibid.). Innehållsanalys innebär att man kodar texten, dvs ställer några specifika frågor till texten som sen besvaras inom ramen för kodningsvärden. Varje textdel måste passa in i någon kod. Ofta, men inte alltid, inbegriper innehållsanalysen en statistisk behandling av textmassan. I den här avhandlingen finns det ingen statistisk analys. Det är ett medvetet val att inte använda den kvantitativa potentialen av den här sortens analys, annat än i belysande mening. Målet med analysen är främst att kunna se innehållet mer strukturerat, och få en överblick för att kunna jämföra materialet åt olika håll (över tid, mellan partier, mellan valprogram och lag). På basen av Schreiers (2012) definitioner kan man säga att det här är en kvalitativ innehållsanalys med teoridrivna kodningsram inklusive inslag av datadrivna underkategorier.

Som uttryck för partiernas övertygelser och löften till väljarna analyseras deras valprogram, eller utvalda delar av valprogrammen. Valprogram kan anses vara den textmassa som uttrycker ett partis ståndpunkter, ideologiska premisser och konkreta

lösningar inom olika sakfrågor. I princip borde partiet som vinner valet förverkliga innehållet i sitt valprogram, enligt överenskommelsen med väljarna (López Álvarez 2013, 209).

Som uttryck för en regerings policyinnehåll analyseras lagstiftning för utlänningars rättigheter i Spanien. Lagstiftning hör till de mest konkreta policydokument man kan studera, eftersom det är slutgiltigt och (oftast) tillämpas med relativt omedelbar verkan. Å andra sidan kan man inte i en lag läsa vilket parti som egentligen velat få in vilken paragraf. Om man vill forska i den debatt som föregått lagarna, för att veta med vilka argument eller med vilken tyngdpunkt olika partier i parlamentet varit med om processen, då borde man studera protokollen från parlamentsdebatterna. Dels skulle en dylik analys innebära material tillräckligt för en doktorsavhandling, dels är debatterna i sig inte ett uttryck för direkt policy. Därför håller jag mig till att analysera själva lagen om utlänningars rättigheter och friheter i alla de versioner som under tiden 2000-2014 klubbats genom i det spanska parlamentet. Materialet som analyseras i detta kapitel är följande:

- Partido Socialista y Obrero Españols (PSOE) valprogram 2000, 2004, 2008 och 2011. De texter som handlar om invandring har valts ut genom att söka i hela valprogrammet efter orden *inmigración* och *inmigrante* och därefter välja alla de stycken där dessa förekom.
- Partido Populares (PP) valprogram 2000, 2004, 2008 och 2011. Stycken om invandring valdes ut enligt samma regel som ovan.
- Lagar om utlänningars rättigheter och friheter samt integration i Spanien:
  - *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (Lag 4/2000 om utlänningars rättigheter och friheter i Spanien samt deras integration, senare refererad som Lag 4/2000)
  - *Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (Lag 8/2000 om utlänningars rättigheter och friheter i Spanien samt deras integration, senare refererad som Lag 8/2000)
  - *Ley Orgánica 14/ 2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre* (Lag 14/2003 om utlänningars

rättigheter och friheter i Spanien samt deras integration, senare refererad som Lag 14/2003)

- *Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (Lag 2/2009 om utlänningars rättigheter och friheter i Spanien samt deras integration, senare refererad som Lag 2/2009)
- Lagar och förordningar, samt organiska lagars paragrafer som påverkar denna lag mellan 2009 och 2014: *Ley Orgánica 10/2011, Real Decreto-ley 16/2012, Ley Orgánica 4/2013, Ley Orgánica 8/2015, Ley Orgánica 4/2015*.

I Spanien finns något man kallar organiska lagar, vilket är hela lagstiftningar på ett visst område. Det finns kungliga förordningar (*Real Decreto*) som utfärdas av regeringen, inte av parlamentet, då lagarna träder i kraft eller ska undergå smärre förändringar. *Real Decreto-ley* är mera lag än förordning. Lag 2/2009 är den sista egentliga organiska lagen om utlänningars rättigheter som stiftats i Spanien, och därför inkluderar analysen efter 2009 vissa kungliga förordningar och delar av andra organiska lagar som påverkar utlänningslagen. Som referens för vilka lagar som påverkat den ursprungliga Lag 4/2000 om utlänningars rättigheter och friheter i Spanien samt deras integration har den statliga informationsportalen *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado* använts. Där finns all spansk lagstiftning samlad. Lagarna har analyserats i sin helhet, med undantag för lagarnas förord. I analysen ingår inte asyllagen eller medborgarskapslagen.

I ett inledande skede jämfördes alla fyra lagversioner enligt paragraf, mest för att skapa en helhetsbild och kunna bryta ner lagarna i mindre beståndsdelar. Därefter skapades ett kodningsschema baserat på Brochmanns (1999,12) kategorier för vilka invandrapolitiska mekanismer som används av stater för att nå sina politiska mål (interna och externa mekanismer). De externa kontrollmekanismerna, som också beskrevs i kapitel 3, handlar om staternas synliga åtgärder för att kontrollera inresa, men också indirekta åtgärder som t.ex. informationskampanjer i tredje länder, och allt annat som görs *utanför* landets gränser för att antingen underlätta eller försvåra inresa. De interna mekanismerna sker *inom* landets gränser och här ingår allt från uppehållstillstånd, omhändertagande av minderåriga och program mot diskriminering eller rasism. Följande kategorier och underkategorier har alltså använts som kodningsschema:

- ”Grundsyn”: allmän/ övergripande notering om migrationspolitiken samt Utläningars rättigheter
- ”Interna mekanismer” med underkategorierna Arbete, Uppehåll, Integration, Speciella grupper/ fokus, Rasism, Diskriminering, Olaglighet/ sanktioner, Medborgarskap, Annan policy som påverkar inom landet.
- ”Externa mekanismer” med underkategorierna Visumprocesser, Gränskontroll, Utvisning, Internering, Transportörer, Människosmuggling, Asyl, Samarbete med ursprungsländer, Annan policy som påverkar utanför landet.
- ”Legitimering av policy” med underkategorierna EU, Andra internationella avtal, Arbetsmarknad och ekonomisk situation, Kultur/språk/allmän opinion, Säkerhet, Demografiska orsaker, Humanistiska skäl, Andra partiers politik, Annan legitimering.

Indelningen i dessa kategorier valdes för att få en tydligare bild av innehållet och för att kunna analysera lagarnas detaljrika formuleringar på samma nivå som valprogrammets generaliserande uttryck. Alla länders invandringspolitik är en blandning av dessa två (Brochmann, 1999, 12), och ibland är det svårt att placera in policy under endast den ena kategorin, eftersom påföljden av policy kan ske både inom och utom landet (så som t.ex. utvisning). Brochmanns interna och externa mekanismer är dock tacksamma som ramverk eftersom man kan platsa in både värdeladdade och rent praktiska åtgärder i underkategorierna. Legitimering av policy har tagits med som en parallell kategori, även om den mäter en annan dimension (dvs vad partierna motiverar sin politik med, *orsakerna* till en viss policy). I kapitel 3 nämndes några dimensioner i samhället som bidrar till att utforma länders invandringspolitik, samtidigt som de är en del det batteri av faktorer som stater, politiker och partier använder sig av för att utåt legitimera sin politik. Brochmann (1999, 298) listade följande: nationell säkerhet, nationalekonomi, demografi, kulturella och sociala sammanhang samt EU, och till dessa har jag lagt andra internationella avtal, humanistiska skäl samt hänvisning till andra partiers politik.

Följande steg inbegrep den kvalitativa analysen av valprogrammen. Skilda tabeller skapades för varje valprogram, inklusive kommentarer i ljuset av kodningsschemat och den allmänna tonen i dem. Alla valprogram analyserades i icke-kronologisk ordning, och med pauser emellan för att undvika stark koppling till

föregående valprogram. Dessutom fanns en strävan att bortse från vilket partis program det var, allt för att uppnå en så neutral inställning som möjligt i analyskedet.

Sedan kvarstod själva kombinationen av valprogram å ena sidan, lagar å andra sidan. Valprogram och lagar kombinerade enligt de fyra tidsperioder som lättast kan skönjas, dvs mandatperioderna. Det som följer är analysen av de fyra perioderna. Det görs i kronologisk ordning och genom fortsatt indelning i följande kategorier: grundtanke och rättigheter, interna mekanismer, externa mekanismer och legitimering. Det hela avslutas med en sammanfattning. Valprogrammets och lagarnas jämförelse för tiden finns i Appendix III.

## 6.2. 2000-2003: tre lagar och ett val

En ny lag stiftades i januari 2000: *Ley Orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros*, även kallad *Ley de Extranjería 4/2000* (ung. översättning: Utlänningslagen). Den lagen var författad av alla partier i parlamentet men i sista minuten drog sig regeringspartiet PP ur och motsatte sig lagen. Efter valet i mars 2000 fick PP absolut majoritet. Lag 8/2000 initierades och godkändes i december av PP trots en enig opposition bestående av alla andra partier. Lagen utgjorde partiets första politiska linjedragning vilket påvisar dels invandringsfrågans höga aktualitetsvärde under de åren, dels partiets avgörande roll i omformningen av invandringslagstiftningen. I detta skede hade den föregående lagen inte varit gällande mer än några månader, och kan därför inte sägas ha gett något resultat (Zapata-Barrero 2003, 471). Några år senare följde ännu en förändrad version, också den under PP:s vingar: Lag 14/2003. Det var med andra ord turbulenta tider inom utlänningslagstiftning i början av millenniet i Spanien. Här följer valprogrammets och lagarnas innehåll.

### 6.2.1. PSOE:s valprogram 2000

#### *Grundsyn*

Socialisternas valprogram 2000 är relativt kort (ca 1 sida) och tydligt fokuserat på rättigheter till utlänningar. De ska behandlas som människor med vissa rättigheter som inte kan tas ifrån dem, så som grundutbildning, sociala rättigheter och hälsovård för alla, oberoende av laglig status. Också familjeåterföreningen tas upp som en rättighet för dem som redan har uppehållstillstånd. Länken till kommunen, stadsdelen, det lokala, är något som PSOE betonar, i synnerhet i de senare valprogrammen, som en strategi för integration och förankring.

### *Interna mekanismer*

PSOE vill göra det lättare att arbeta och bo i Spanien, och föreslår automatiskt arbetstillstånd för sådana som bor lagligt i landet samt mildare villkor för spanskt medborgarskap. Det finns inte mycket sagt om integrationsprogram i PSOEs valprogram 2000. PSOE tar upp kampen mot rasism och diskriminering bland de absolut första åtgärderna på listan. Mer konkret handlar det om att instifta specialprogram inom utbildningen och samarbeta med media, samt att bestraffa olagliga arbetskontrakt samt rasistisk beteende.

### *Externa mekanismer*

De externa mekanismerna som behandlas i valprogrammen 2000 handlar om gränskontroll och fram för allt om samarbete med ursprungsländerna. PSOE har inte mycket konkret att komma med här, men frågorna nämns i förbifarten.

### *Legitimering av policy*

PSOE använder i valprogrammet 2000 så gott som ingen förklaring alls till varför de vill det ena eller det andra med sin invandringspolitik. Det finns inga legitimeringsfaktorer alls.

## 6.2.2. PP:s valprogram 2000

### *Grundsyn*

Det konservativas Partido Populars valprogram inför samma val 2000 är snäppet mer omfattande än PSOEs, ca 2 sidor text. Också PP tar upp utlänningars rättigheter, men inte lika specifikt som PSOE. Man säger snarare i runda ordalag att lagligt bosatta invandrades rättigheter ska närma sig spanjorernas/ EU-medborgarnas. Den allmänna uppfattningen som lyser genom i PP:s valprogram är att invandrarna bidrar till något gott (arbete, tillväxt, ekonomi) i landet; ”vi behöver dem” är PP:s tanke. PP talar aldrig om rättigheter för *alla* utlänningar, utan bara för dem som är lagligt bosatta.

### *Interna mekanismer*

Till skillnad från PSOE har PP inkluderat begreppet integration i sitt manifest, dvs man vill respektera utlänningarnas traditioner och helst se dem fullt integrerade i samhället. Integrationen ska ske genom ”fulla rättigheter och noll



diskriminering”, säger PP. Precis som PSOE vill PP bekämpa rasism och diskriminering, men de uttalar sig inte dess mer om hur detta ska gå till.

#### *Externa mekanismer*

PP vill genomföra informationskampanjer, satsa på utveckling, bekämpa fattigdom, främja frivillig återvändo och bekämpa människosmuggling genom samarbete med länderna utanför EU. PP vill ha mer samarbete och tekniskt stöd mellan gränskontrollerna i EU, speciellt vid havsrutterna.

#### *Legitimering av policy*

Den mest uppenbara skillnaden mellan PPs och PSOE:s program är hänvisningarna till EU. PP nämner åtminstone fem gånger att åtgärder införs med tanke på de avtal man slutit inom EU, eller med hänvisning till att ”så gör också andra stater inom EU”. EU är den mest använda hänvisningen och används i synnerhet (två gånger) för att lova en revidering av utlänningslagen i Spanien. Vidare berättigar EU till samarbete vid gränskontrollerna, bistånd, bemötande av lagligt bosatta, ändrade lagar för inresa, gemensamt asylsystem. Andra legitimeringsfaktorer som PP använder sig av är historiska aspekter, demografiska orsaker (”vi behöver invandrarna”) samt arbetsmarknad och ekonomi (EU:s ekonomiska utveckling bör beaktas).

#### 6.2.3. [Lag 4/2000. Lag 8/2000. Lag 14/2003](#)

#### *Grundsyn*

Lag 4/2000 hänvisar till rättigheter som är fundamentala och oskiljbara, baserade på FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, och den ger utlänningar vissa rättigheter oberoende av laglig status: rätten att sammankomma, demonstrera, strejka och organisera sig fackligt, samt rätten till utbildning. Lagarna 4/2000 och 8/2000 skiljer sig gällande rättigheter i några avgörande frågor. Utlänningar erkänns ha rätten att strejka, sammankomma, organisera sig fackligt och studera också efter grundskolan, men i Lag 8/2000 får de *inte utöva* rätten om de inte har uppehållstillstånd. Detta betyder i praktiken att de inte har rätt att som arbetare uttrycka sitt missnöje över förhållanden, löner el. dyl., och därmed är de i brist på uppehållstillstånd fråntagna vissa fundamentala rättigheter vilket gör dem extra sårbara och möjliga att utnyttja. Samma gäller i Lag 14/2003.

Rätten att rösta i kommunala val tillfaller *residentes*, dvs personer med uppehållstillstånd, men i de senare lagarna krävs som ”motprestation” att spanjorer behandlas på motsvarande sätt i det land därifrån utlänningen ursprungligen kommer, vilket kan ses som ett steg i restriktivare riktning. Man kan tolka det som ett sätt att inte ”ge gratis rättigheter” och att värna om de egna medborgarna som befinner sig utomlands. I praktiken betyder det dessutom att de flesta *residentes* inte har rätt att rösta i kommunala val under Lag 8/2000 och senare 14/2003.

Hälsovårdsrätten gäller alla som är inskrivna i en kommun (*el padrón municipal*) i alla tre lagar. Gravida, barn och akuta fall kräver ingen inskrivning, dessa grupper får alltid gratis hälsovård då de behöver. Detta kan i dagens ögon ses som en generös och bred syn på utlänningars rättigheter, och den härstammar från Lag 4/2000 princip om att alla är likvärdiga. Rätten till utbildning efter den obligatoriska skolgången är i de två senare lagarna också bunden till uppehållstillstånd, medan den tillhör alla under Lag 4/2000.

Rätten till familj är i början av 2000-talet fortfarande en rättighet som tillfaller alla som har erhållit uppehållstillstånd, precis som PSOE utlovar i sitt manifest. I Lag 4/2000 finns inte ens några villkor för vad som krävs, medan 8/2000 och följande lagar successivt definierar vad som behövs: uppehåll minst 1 år efter lagligt bosatt minst 1 år, tillstånd, ekonomiska resurser, bostad etc. Här finns alltså inte stora skillnader i lagarna, förutom just villkoren för att söka.

De juridiska rättigheterna skiljer sig något mellan de två första lagarna. Enligt Lag 4/2000 har alla utlänningar rätt till rättshjälp i fall som berör deras situation i landet, men bara *residentes* eller inskrivna i en kommun kan få gratis rättsassistans också i andra fall (på samma sätt som medborgare). Skillnaden till 8/2000 ligger i att man i den senare lagen begränsar den senare rättshjälp till *residentes*, dvs nu räcker det inte med att vara inskriven i en kommun för att få gratis rättsexpertis i fall som inte är kopplade till den egna situationen i landet.

Man kan se detta som ett exempel på en ganska genomgående trend i Lag 8/2000 (och därmed Lag 14/2003 som i stora delar är identisk med 8/2000): att vara kommuninskriven innebär inte alls lika många möjligheter och rättigheter som under den tidigare lagen.

### *Interna mekanismer*

I Lag 4/2000 finns inget som tyder på att man automatiskt skulle få arbetstillstånd om man bor lagligt i landet, vilket var vad PSOE utlovade, men den lagen

var i och för sig författad redan innan valet och inte efter. Lag 4/2000 stipulerar att man behöver arbetstillstånd och att det första tillståndet kräver att den nationella sysselsättningssituationen beaktats. Förnyade tillstånd kan utfärdas utan att beakta densamma. Tillstånden kan innehålla begränsningar vad gäller sektor eller geografiskt område. De här åtgärderna verkar finnas för att skydda den spanska arbetaren och arbetsmarknaden, vilket kan tänkas vara en i grunden socialdemokratisk tanke. Samtidigt vill lagen skydda den utländska arbetaren genom formuleringen: *eventuella sanktioner mot arbetsgivare (pga. brist på tillstånd) ska inte riskera den utländska arbetarens kontrakt*. De två lagarna som stiftas efter valet 2000, med PP vid makten, är ganska lika vad gäller arbetstillstånd.

En intressant vidgning är Lag 14/2003 som säger att arbetstillstånd automatiskt ger personen lov att också bo i landet. I samma lag har man också gjort ett tillägg angående säsongarbetarnas ursprung: man önskar, enligt lag, att dessa helst ska komma från länder som Spanien slutit avtal med angående reglering av migrationsströmmar. Det här tillägget går i linje med PP:s önskan om samarbete med ursprungsländer för att kontrollera invandringen.

Vad gäller uppehållstillstånd är lagarna för det mesta ganska lika, men det finns en ganska tydlig skillnad, med konsekvenser i praktiken: Lag 4/2000 kräver att man kan bevisa att man bott (lagligt eller inte) minst 2 år i landet för att få tillfälligt uppehållstillstånd. I praktiken kan man alltså ha rest in med turistvisum, stannat i landet utan visum och klarat sig på icke-laglig väg i drygt 1,5 år och sedan skriva in sig i kommunen (vilket då var bara en formalitet som vem som helst kunde göra) och ansöka och få tillfälligt uppehåll. I Lag 8/2000 krävs minst 5 år i landet för att man ska uppnå detta, vilket är betydligt svårare, i synnerhet om man ska kunna bevisa sin vistelse med dokument. Däremot vidgar Lag 8/2000 på specialfallsbegreppet för tillfälligt uppehåll, vilket kan ses som ett sätt att öppna upp lagen.

I lagarna finns det två paragrafer som berör integration: den ena talar om invandrarnas föreningsinitiativ och den andra om ett Forum för social integration. Dessa paragrafer ändras inte i Lagar 8/2000 eller 14/2003. Lag 4/2000 innehåller klara definitioner över vad diskriminering är och hur regeringen ska kunna kontrollera rasistiska strömningar. Lagar 8/2000 och 14/2003 begränsar eller ändrar ingenting i dessa paragrafer, däremot vidgas diskriminering genom begreppet indirekt diskriminering i lag 8/2000.

*Externa mekanismer*

I lagarna är det inte helt entydigt var man hittar dessa åtgärder, de finns utspridda bland många olika. Visumprocesserna innehåller smärre förändringar i Lag 8/2000 och 14/2003 – man inför hänvisning till EUs säkerhets- och invandarpolitik som orsak till nekande beslut, samt tillåter att man inte motiverar nekande beslut annat än i vissa specifika fall. Detta kan ses som en mer EU-centrerad migrationspolitik samt en minskning av utlänningens rätt till information. Paragraferna som handlar om inresa i landet är relativt lika varandra i alla tre lagar, förutom att EU-överenskommelser frigör vissa från behovet av visum (införs i 14/2003).

En annan viktig del av gränskontrollen är transportörernas ansvar. I Lag 4/2000 finns ingen paragraf med den rubriken. I 8/2000 står det att alla transportbolag är skyldiga att kontrollera pass och visum och ta ansvar för eventuella resenärer som nekas inträde i landet samt transportera dem tillbaka. I 14/2003 tillägger man dessutom i listan över mycket grava överträdelser vilka sanktioner som transportörer som inte följer dessa regler döms till. I praktiken förändras mycket i och med Lag 8/2000 och alla versioner av lagen efter den: det är numera på transportörernas ansvar att garantera att varje resenär har visum eller annat tillstånd att resa in, dvs att invandringen är laglig. Om de misslyckas måste de betala för att föra personen tillbaka till hemlandet, plus att de beläggs med höga böter. Detta transportöransvar gäller i hela EU sedan 2001 och styrs av artikel 26 i Schengenkonventionen (EUR-Lex - 42000A0922(02)). Det är denna artikel 26 som ännu idag gör att flygbolag inte tar ombord personer utan pass eller giltigt dokument, vilket gör det omöjligt för flyktingar att flyga till säkra länder för att där söka om asyl. Därför tar de båtar över havet och riskerar sina liv.

#### 6.2.4. Sammanfattning av perioden 2000-2003

Om vi ser på utvecklingen kring 2000-2003, kan man då påstå att partiernas löften infriades i deras politik? Mer konkret måste vi fråga oss om Partido Populars löften konkretiserades i och med de nya versioner av utlänningslagen som de i regeringsposition arbetade fram under perioden 2000-2003, eftersom Lag 4/2000 på många sätt kan betraktas som Lag 0, utgångspunkten för de följande lagarna. Valet i mars 2000 gav PP absolut majoritet i parlamentet, vilket gav dem större möjligheter att förverkliga sina löften, åtminstone i teorin (Brouard et al. 2014). Gjorde de det?

Förutsättningslöst kunde man förvänta sig av ett mer högersinnat parti tydliga ställningstaganden mot invandring eller för en mycket mer skärpt kontroll av gränserna då invandringen skjuter i höjden. Men sådant förekommer inte i PP:s

valprogram. Överlag kan PP:s program till ton och budskap tyckas ganska nära PSOE:s, även om det finns skillnader i grundsynen på invandring: medan socialisterna tillskriver utlänningar vissa rättigheter *per se*, för att de är individer, ser PP dem mer som innehavare av vissa kompetenser som kunde vara användbara, och i egenskap av dessa kompetenser berättigar de sin vistelse i landet, och tillskrivs rättigheter som sig bör. Denna skillnad kan utläsas i lagarna: rättigheterna i Lag 4/2000 är tillskrivna alla utlänningar, medan de i Lag 8/2000 och Lag 14/2003 åtminstone i vissa fall får utövas endast av lagligt bosatta. Förutom hänvisningarna till EU, som är betydligt fler i det konservativa programmet, finns det inga övriga betydande skillnader mellan partiernas valprogram. Frågan är, finns det ändå skillnader (förutom frågan om rättigheterna) mellan lagarna?

Uppställda som i Tabell 1, ser man att fler av de poänger som PSOE tar fram i sitt manifest finns med i Lag 4/2000 än i Lag 8/2000. Men PP:s löften inför valet finns nästan i lika mån förverkligade i Lag 4/2000 som i Lag 8/2000 och 14/2003. En orsak till detta är att PP hade regeringsansvar också då Lag 4/2000 stiftades, och att de till en början var med om att formulera den lagen men senare drog sig ur paketet, vilket säkerligen bidrog till att också PP:s tankar fanns med i grunden till lagförslaget. En annan orsak är PP:s sätt att formulera sina vallöften: de är mycket mindre konkreta och mer abstrakta än PSOE:s. En annan klar skillnad mellan partiernas valmanifest är att PP:s tyngdpunkt ligger på externa mekanismer, medan PSOE är nästan uteslutande inne på interna mekanismer.

PSOE:s valprogram 2000	Lag 4/2000	Lag 8/2000	Lag 14/2003
<b>GRUNDSYN</b>			
Alla utlänningar har vissa fundamentala rättigheter oberoende av laglig status	+	-	-
<b>INTERNA MEKANISMER</b>			
Familjeåterförening för lagligt bosatta	+	+ med villkor	+ med villkor
Automatiskt arbetstillstånd för lagligt bosatta	+	-	-
Förenkla villkoren för att arbeta och bo i Spanien	+	-	-
Integration	+	+	+
Tolerans, respekt, satsa inom skolor, samarbete med media	+	+	+
Sanktionera olagliga arbetskontrakt samt rasistiskt beteende	+	+	+
Mildare villkor för medborgarskap	?	?	?
<b>EXTERNA MEKANISMER</b>			
Strängare gränskontroll	-	+	+
Bilaterala avtal med Latinamerika, Marocko	?	?	?
<b>10 löften av PSOE varav % finns i lagarna</b>	<b>70 %</b>	<b>50 %</b>	<b>50 %</b>

<b>PPs valprogram 2000</b>			
<b>GRUNDSYN</b>			
Lagligt bosatta samma skyldigheter o rättigheter som EU-medborgare	-	+	+
<b>INTERNA MEKANISMER</b>			
Integrationssamarbete är baserat på fulla rättigheter, noll diskriminering	+	-	-
Kamp mot rasism, mindre diskriminering	+	+	+
<b>EXTERNA MEKANISMER</b>			
Mer samarbete kring gränskontroll	+	+	+
Kämpa mot människosmuggling, utnyttjande av migranter	+	+	+
Skydda asylsökande, gemensamt system för EU	?	?	?
Samarbete med ursprungsländer via informationskampanjer, utvecklingsarbete	-	+	+
Frivillig återvändo ska främjas	-	-	-
<b>8 löften av PP varav % finns i lagarna</b>	<b>50%</b>	<b>63 %</b>	<b>63 %</b>

**Tabell 1:** Valprogrammen 2000 enligt viktigaste budskap, samt uppföljning i de tre påföljande lagarna.

Procentuppgifterna visar hur stor andel av respektive partis vallöften återfinns i de tre lagarna. För en mer komplett översikt se App. III.

Samarbete med ursprungsländer finns bland de saker som PP vill satsa på, både för att få in arbetare i landet och för att informera och bekämpa fattigdom etc. Det finns ingenting i lagarna 8/2000 och 14/2003 som tyder på att detta samarbete skulle fördjupas, förutom önskemålet om att säsongarbetarna ska anställas från länder som Spanien har avtal med. I övrigt gäller i princip samma arbetarkvot som Lag 4/2000 redan fastställt. Detta betyder inte nödvändigtvis att samarbete inte skulle ha fördjupats, men det skedde inte inom ramen för lagarna. Inte heller gränskontroll i bemärkelsen "samarbete mellan EU-länder" så som PP önskar i sitt valprogram, kan inom den här analysen avstämmas, eftersom en sådan sak inte står i lagen.

Vissa avgörande förändringar i lagstiftningen sker i och med valet och PPs absoluta majoritet. Då man tittar närmare på valprogrammen, vilket är precis det jag har gjort i ovanstående stycken, kan man skönja dessa skillnader, om än i något mildare grad än i lagarna. De mest relevanta skillnaderna mellan lagarna är alltså följande:

- Rättigheter. Rättigheterna som Lag 4/2000 tillskriver *alla* utlänningar (strejka, demonstrera, fackligt organisera sig, andra stadiets skolgång) medan Lagar 8/2000 och 14/2003 formulerar om så att bara personer med uppehållstillstånd kan utöva dem. Rätten att återförenas med familjen som i Lag 4/2000 inte medför några specifika villkor, men som i Lagar 8/2000 och 14/2003 innebär klara villkor om uppehållstillståndets längd, ekonomiska resurser, bostad etc.
- Uppehåll. Tillfälligt uppehållstillstånd efter 2 års bevisad vistelse samt kommunskrivning är möjlig enligt Lag 4/2000 men i den senare lagen krävs 5 års boende i landet. Däremot

kan man enligt den senare få uppehåll också av humanitära skäl eller pga vinkling till Spanien.

- Gränskontroll. Transportörernas ansvar i frågan om laglig inresa, där Lag 4/2000 inte innehåller någonting alls och Lagar 8/2000 och 14/2003 utser transportbolagen som ansvariga för att varje passagerare har rätt dokument för inresa, med höga utgifter och böter som följd för förseelser.
- Utvisning. Utvisningar från andra EU-länder är i Lag 14/2003 en orsak till direkt utvisning utan vidare behandling – något som inte finns med i de tidigare lagarna.
- Kommunal anknytning. I Lagar 8/2000 och 14/2003 gäller kommuninskrivning överlag inte för vissa rättigheter, en tydlig skillnad till föregående lag. Den här skillnaden kan inte direkt härledas till valprogrammen, men nog till en genomgående trend i den socialdemokratiska synen på integration för utlänningar.

Överlag kan man säga att lagarna *inte* skiljer sig nämnvärt inom det som berör arbete och arbetstillstånd, integration, minderåriga, bekämpning av rasism och diskriminering, överträdelser och sanktioner gällande uppehåll och arbetstillstånd, visumprocesser, inresa, människosmuggling. I början av 2000-talet befann sig Spaniens invandringspolitik ännu i sådan linda att hela integrationstänket som idag är en självklarhet, då inte hade ägnats många politiska tankar (López Sala 2013, 62). Jag hade förväntat mig större skillnader inom områden som arbetsrelaterad lagstiftning och överträdelser för olagligt uppehåll.

PPs hänvisningar till EU som orsak till att reformera lagen och införa vissa nya villkor förverkligades med besked. Med det vill jag säga att EU är mycket mer omnämnt i Lag 14/2003 än i de två tidigare lagarna, och att man som första och främsta åtgärd de facto ändrade lagen, precis som PP sagt att de skulle göra, med EU som stark legitimeringsfaktor.

Genomgången av det som ibland har kallats ”invandringsåret” i Spanien (Zapata-Barrero 2003) visar att det finns en generell skillnad de två partiernas valprogram där högerpartiet talar mer om externa kontrollmekanismer och vänsterpartiet betonar interna mekanismer. Ändå skiljer sig valmanifestens innehåll inte mycket åt i *sak*, förutom i hänvisningarna till EU och betoningen på gränskontroll. Också partiernas *grundsyn* på invandrare och deras rättigheter kan som nämnts ovan konstateras vara olika varandra, men det är inget som sticker i ögat trots invandringens höga aktualitetsvärde och möjligheten att dra hem invandringskritiska röster i valet.

Lagarna å sin sida skiljer sig betydligt på vissa viktiga punkter, varav utlänningars politiska och sociala rättigheter är den mest avgörande skillnaden. Dessa

skillnader kan delvis härledas till valprogrammen. Av de största skillnaderna i lagarna är det bara två punkter som helt tydligt kan härledas till *något annat* än partiernas olika syn på invandring, och det är paragrafen om transportörernas ansvar samt utvisningsgrundernas utvidgande som precis som PP hävdar, är åtgärder som alla EU-länder skulle införa. Det står alltså klart att Lag 4/2000 och Lagar 8/2000 & 14/2003 innehåller sinsemellan mer radikala skillnader än partiernas valprogram, vilket tyder på att den här perioden präglades av en mycket större dragkamp på politisk nivå än någondera partiet i början av året kanske kunde föreställa sig.

### 6.3. [2004-2007: en terrorattack, ett val, och reformer av lagen](#)

Parlamentsvalet i Spanien den 14 mars 2004 var mycket speciellt, eftersom det föregicks av ett stort terrorattentat i Madrid tre dagar innan där 193 personer dog och 2000 skadades. Enligt opinionsmätningarna den våren skulle Partido Popular igen ta hem segern, men allting förändrades i och med attentatet. En orsak att PSOE vann valet var säkerligen det höga valdeltagandet, som generellt kan sägas ha uppstått eftersom folk blev omskakade, medvetna. En annan orsak antas vara sättet som Spanien (vilket i många spanjorers ögon förkroppsligats av PP under föregående period av absolut majoritet) agerat angående interventioner i Irak samt att PP ännu två dagar efter terrorattentatet påstod att den baskiska organisationen ETA legat bakom attentatet. Det visade sig väldigt snart att det inte var ETA utan en Al-Qaida terroristcell som utfört attentatet. Många spanjorer uttryckte sin besvikelse över lögnerna och gav sin röst till PSOE istället (Irujo 2017, Wikipedia 2019). Valet 2004 var väldigt centrerat kring de två stora partierna som tillsammans fick 82% av alla röster. PSOE vann slutligen enkel majoritet.

#### 6.3.1. [PSOE:s valprogram](#)

Inför valet 2004 är både PSOE:s och PP:s valprogram betydligt mer omfattande. I PSOE:s fall finns ett två sidors inlägg om migrationspolitik i valprogrammet. Det är ganska svårläst och -tolkat, och introducerar helt nya aspekter och åtgärder. Man vill skapa en ny agentur som ska ta hand om migrationsärenden, tvärgående över flera ministeriekompetenser. Överlag blir statens ansvar större, också för att kompensera sådana regioner och kommuner som tar emot flest invandrare. I Spanien ligger ansvaret för det första mottagandet hos kommunen, och man vill stöda de kommuner som belastas mest. Den allmänna synen är att migration är en möjlighet och en utmaning som ska bemötas på flera fronter. Man vill skapa en statlig pakt där så många partier och



organisationer som möjligt kommer överens om minimilinjerna på lång sikt för migrationspolitiken. Inga speciella rättigheter för utlänningar listas i PSOEs program, förutom att man vill slå vakt om arbetarnas rättigheter.

### *Interna mekanismer*

De interna mekanismerna och policyredskapen som utlovas handlar om att förenkla processerna så att uppehållstillstånd kan behandlas snabbare. Här finns konkreta riktlinjer för hur länge det får ta: 45 dagar, 30 dagar och 60 dagar beroende på omständigheterna. Man vill införa titeln ”inbjuden arbetare” för att utlänningar ska kunna jobba tillfälligt. En uppenbar skillnad från socialisternas föregående program är bristen på noteringar om att minska på rasism eller diskriminering, vilket är förvånande med tanke på de rasistiskt färgade bråk som ibland uppstod under dessa år.

Däremot vill PSOE ändra lagen så att det ska bli omöjligt att inhysa alltför stora grupper människor i samma bostad. Det lagändringsförslaget är kopplat till bekämpning av illegala arbetsförhållanden och utnyttjande av utländsk arbetskraft, eftersom det under åren visat sig att vissa företag ibland hyser in arbetarna på alltför små ytor. Detta nämns också skilt, att det är den gråa ekonomin man vill komma åt. PSOE vill utarbeta en plattform för integration riktad till *lagligt* bosatta utlänningar: den ska avgöra vilka kriterier som ställs för att man ska kunna åtnjuta vissa tjänster (allt från boendeförmåner till utbildningsmöjligheter). Plattformsidén verkar vara som ett utbytesprogram – om man uppfyller vissa kriterier, kan man få vissa tjänster.

### *Externa mekanismer*

Externa mekanismer blir denna gång lite viktigare än i föregående val för PSOE, men fortfarande nämns inte gränskontroll eller förstärkning av den mer än en gång. Däremot vill man hjälpa de regioner som ska ta emot invandrare som kommer på icke-laglig väg (över havet), och samarbeta med ursprungsländer både angående utvecklingsprojekt där och anställningssystem i dessa länder.

#### 6.3.2. PP:s valprogram

I PPs valprogram 2004 har det fem sidor långa kapitlet om invandringspolitik fått titeln ”Organiserad invandring i ett öppet samhälle”. Betoningen här ligger på *lagliga* invandrare. Bl.a. integrationssatsningar är möjliga bara för lagligt bosatta: ”vår migrationspolitik bygger på verklig och effektiv integration för lagligt inflyttade personer”. Den allmänna synen är, i upprepade former, att invandringen ska vara ordnad

och laglig, och anpassad enligt Spaniens mottagarkapacitet: ”vi ska införa en adekvat organisering av migrationsströmmarna, anpassad till vår kapacitet”.

### *Interna mekanismer*

De interna kontrollmekanismerna handlar om att anpassa invandringen till den spanska arbetsmarknaden och kapaciteten. Man nämner också behovet av högt kvalificerade personer, samt specifikt bättre möjligheter för säsongarbete med hjälp av smidigare processer och nya regler. PP nämner ensamkommande minderåriga som speciellt sårbar grupp som ska skyddas och då det finns möjlighet, skickas tillbaka. Man vill inrätta termen ”långvarigt uppehållstillstånd” (*residentes de larga duración*) för att anpassa sig till EU och uppnå ett homogent system.

PP talar 2004 mycket varmt för integration. Dels ska invandrarna acceptera vissa värderingar och få kunskap om spansk kultur och normer, dels ska integrationen ske via utbildning och arbete. Här betonar man alltså integration för *lagligt* bosatta, och vill garantera dem rättvis behandling. PP har under sin tid i regeringen grundat programmet GRECO och satsar på en global integrationspolitik, dvs den ska omfatta alla sektorer och ske mellan många olika aktörer på fältet.

### *Externa mekanismer*

PP är i betydligt högre grad (man betonar det mer, är mer detaljerad) än PSOE inriktade på samarbete med ursprungsländer och starkare gränskontroll. Man har slutit avtal och vill sluta flera avtal både gällande arbetare och återsändning och människosmuggling. Samtidigt vill PP bidra till utvecklingen i dessa länder så att färre personer ska vilja flytta bort. PP talar vidare för samordnande av EU:s yttre gränser, mer resurser till gränskontrollerna, plan mot olaglig invandring etc. Man vill också kämpa mot människosmuggling genom att se över strafframarna för dem som gör sig skyldiga till dylikt eller utnyttjar arbetare. PP skriver att de vill införa direkt tillbakasändning av personer som tagit sig in illegalt, eller försökt göra det. Detta ska lyckas genom fler bilaterala avtal med ursprungsländerna. Som en motvikt till kontrollen, eller komplettering snarare, finns en vilja att införa enklare och klarare procedurer som ska underlätta laglig inresa.

Asylfrågan diskuteras nu för första gången i PP:s valprogram; Spaniens asyllag måste anpassas till övriga EU:s, och myndigheterna bör samarbeta för att integrera flyktingar.

## Legitimering

För PP är det igen EU som är den största legitimeringen för olika policy. "Vår politik måste ramas in av EU:s gemensamma politik, bl.a. angående visum och gränskontroll". Men också Genèvekonventionen hänvisar man till i fråga om flyktingar, samt tanken om att invandrarna bidrar ekonomiskt och därför berättigar sin existens. Här kommer också några förklaringar som helt enkelt bottnar i "hur saker är", dvs siffror, *de facto*-uttalanden.

### 6.3.3. Sammanfattning av perioden 2004-2007

För att sammanfatta partiernas ståndpunkt inför valet 2004 kan man säga att PP och PSOE inte skiljer sig mycket då det gäller interna mekanismer. Det tycks inte finnas uppenbara skillnader eller klart olika åsikter om vad eller hur saker ska göras. Båda vill ha laglig invandring, anpassad till den spanska arbetsmarknaden, integrerad och inte nödvändigtvis permanent (dvs man uppmuntrar säsongarbetare). Ingetdera partiet talar om rasismförebyggande åtgärder eller kamp mot diskriminering.

Däremot finns det några skillnader inom de externa mekanismerna. Här är PP betydligt vassare i sin retorik om vad som behövs ifråga om gränskontroll och utvisningsgrunder. PSOE talar istället om mer stöd till de kommuner som tar emot dem som kommer över havet (flyktingbåtarna var ett fenomen i Spanien långt innan resten av Europa förstod vad som hände mellan Afrikas och Europas medelhavskuster). Båda partierna listar människosmuggling som något att kämpa emot, men med lite olika metoder. Och precis som valprogrammen 2000 finns EU som en närvarande referens för PP men inte för PSOE.

Trots dessa skillnader kan man skönja en förskjutning högerut hos PSOE. PSOEs valprogram 2004 liknar mera PPs valprogram 2004 än PSOEs program från 2000. Bland annat upprepningen av "lagligt bosatta" är betydligt mer frekvent än tidigare. Det är kanske inte konstigt med tanke på att PSOE här befinner sig i opposition och vill vinna valet, samtidigt som siffrorna över papperslösa och båtflyktingar bara stiger. PSOE:s förskjutning högerut är eventuellt ett tecken på likriktningsprocessen partier emellan som beskrivs i tidigare kapitel.

Om vi ser på utvecklingen kring 2004-2007, kan man då påstå att partiernas löften infriades i deras politik? En kunglig förordning (Real Decreto 2393/2004) som godkände ikraftträdandet av den nya utlänningslagen, utfärdades i januari 2005. Den innehöll nyheter inom invandringslagstiftningen, men eftersom den här analysen baserar sig på lagarna och inte deras förordningar (med undantag av åren efter 2009), har

dokumentet ifråga inte ingått i textanalysen tillsammans med övrigt material. Arango (2013,4) få stå för en sammanfattning av reformen 2004-2005: "Den var uttryckligen formad för att minska på den olagliga invandringen och vistelsen i landet och för att förenkla anställandet av utländska arbetare. Dess hörnsten var en katalog över vilka arbetsplatser som är svåra att fylla, och till åtgärderna hörde fler arbetsinspektioner, strängare straff mot dem som anställde papperslösa, mer satsning på integration samt amnesti för över 570000 personer som redan befann sig i landet".

Perioden innebar också ett steg tillbaka till den ursprungliga lagen Lag 4/2000 i de fall där grundlagsdomstolen ansåg att Lag 8/2000 och Lag 14/2003 gått emot grundlagen. Processen hade inletts redan 2001 i regionen Extremadura i Spanien, där en jurist startat en process angående vissa paragrafers grundlagsenlighet. Processen tog många år, men 2007 bedömde grundlagsdomstolen (*Tribunal Constitucional* 264/2007) att följande punkter i den då rådande utlänningslagen stred mot grundlagen och därför skulle annulleras (ändras): friheten att sammankomma och demonstrera, rätten att bilda förening, rätten till utbildning efter obligatoriska skolan, friheten att strejka och organisera sig fackligt samt rätten till kostnadsfri juridisk expertis (*El País* 2007). Alla dessa paragrafer innehöll i Lag 8/2000 (och Lag 14/2003) en formulering som gjorde att uppehållstillstånd var ett villkor för den nämnda rättigheten. Grundlagsdomstolen bedömde dock att vissa rättigheter inte är beroende av laglig status, och att de som sådana tillhör alla individer, precis som det står i spansk grundlag.

Den här ändringen hade inget (uppenbart) att göra med partipolitik, eftersom den som anmälde paragraferna för domstolen var en enskild jurist. Men i den stora bilden är också den här vändningen viktig, eftersom det här bekräftas att PPs linje i policy de facto var betydligt strängare än den vid första anblick verkar vara, och att den skiljer sig i syn grundsyn från den lag som förts fram av PSOE år 2000.

#### 6.4. 2008-2010: val, ekonomisk kris, ny lag

PSOEs valprogram 2008 innehåller minst åtta sidor om invandringspolitik, och PP lika mycket. Båda partierna verkar ha satsat mer än tidigare på att formulera sina ståndpunkter i frågan. Ändå är det från 2008 som invandringen till Spanien börjar minska, och i takt med den ekonomiska recessionen blev invandring småningom en mindre viktig fråga i samhället. Lag 2/2009 är den första nya lagversionen på sex år, vilket kan anses lång tid om man tittar på utvecklingen av lagstiftning kring utlänningsfrågor i Spanien under 2000-talet. Lag 2/2009 stiftas av ett parlament där PSOE har majoritet men inte absolut sådan. Den träder i kraft i december 2009.

#### 6.4.1. PSOE:s valprogram

##### *Grundsyn*

För socialisternas del handlar innehållet mycket mer om laglig invandring och mer gränskontroll än i de tidigare valprogrammen. PSOE skryter med att de satt kontrollen av olaglig invandring på EUs agenda, och att deras kontrollpolitik handlar om att bekämpa olagligheten. De säger att de lagliga inresesätten utökats och att de flesta nu är lagligt bosatta. De vill också göra reklam för rättigheter för lagligt bosatta: målet är att alla utlänningar ska veta vad de erbjuds bara de ser till att inte stanna olagligt i landet. Bland dessa rättigheter finns familjeåterförening, vars processer ska bli smidigare och arbetsmöjligheterna vidgas, dock inte utan en varning om sanktioner för dem som tar familjen in på olaglig väg.

##### *Interna mekanismer*

Då det gäller uppehåll och arbete i övrigt verkar PSOE försvara de amnestier som blivit kritiserade både i media och av PP; de säger att de positiva effekterna på arbetsmarknaden möjliggjorts av att ge de redan bosatta vissa rättigheter. Vidare finns flera hänvisningar till den nationella sysselsättningssituationen i försiktigt restriktiv anda (vi tar bara så många arbetare som det finns behov för) och satsningar på säsongarbete och att invandrarna återvänder hem efter utfört arbete och uppfylld tid. Här nämns också behoven av högt kvalificerade utländska arbetare. De olagliga anställningarna vill man komma åt genom striktare kontroll, hårdare sanktioner och mer samarbete inom EU.

Integrationen handlar för socialisterna om att sprida kunskap om hur man bemöter diversitet och interkulturella grupper inom företag, skolor, hälsovården och rättsväsendet. Man vill framför allt satsa på lokal integration, inom mindre kommuner eller stadsdelar. Här kommer den ambitiösa planen *Alianza de Civilizaciones* (ung. översättning: Civilisationernas allians) in - man grundar råd för AC inom lokala miljöer, och stöder också annars projekt där invandrarungdomar och spanska ungdomar möts. Den här satsningen på det *lokala* är något som återkommer genom åren hos PSOE. I PSOE:s program finns också en hel underrubrik som handlar om hur man kan förbättra invandrarkvinnornas situation och integration. Vidare på samma linje finns kampen mot rasism och diskriminering. Den är inte lika ofta omnämnd som i PSOE:s valprogram 2000, men innehåller kanske mer konkreta åtgärder. Bl.a. vill man lära rättsväsendet och polisen hur man upptäcker dylika fall, och förändra undervisningen så att den inte stärker stereotyper och diskriminerande perspektiv.

Vad gäller administrationen vill PSOE helt allmänt förbättra förutsättningarna genom nya organ och smidigare processer, och föreslår förnyelser i arbetsfördelningen mellan regionala och statliga myndigheter. Man vill också aktivt arbeta för att migrationsfrågan kommer in på agendan inom internationella politiska organ.

#### *Externa mekanismer*

Då det gäller externa mekanismer ser vi här en klar förändring mot tidigare valprogram av PSOE: man eftersträvar nu nationell säkerhet och gränskontroll, ”effektiv kontroll av olaglig inresa och uppehåll”, nya övervakningssätt, mer resurser till övervakning, mer samarbete via FRONTEX, gemensam polisstyrka i EU m.m. Samtidigt vill PSOE höja sanktionerna mot människosmuggling, och ge polisen mer resurser. Också utvisningsgrunderna nämns här; man vill utvisa personer som stör ordningen, och garantera att personer som inte har visum i kraft återsänds. Interneringen av utlänningar som väntar på utvisning eller besked om uppehåll har haft en viss maxtid som PSOE 2008 vill ändra på så att den motsvarar den i andra EU-länder (jag förstår det som att de vill höja maxtiden).

Asylfrågan behandlas genom att lista vilka åtgärder som ska tas för att identifiera de personer som behöver skydd. Man understryker att det är vårt ansvar att ta hand om dem. Igen tar samarbete med ursprungsländerna upp en stor del av de externa mekanismerna: en ny notering handlar om pengaförsändelserna till dessa länder som invandrarna gör – man vill utöka dessa möjligheter och göra det billigare att transferera medel hem eftersom detta är ett enkelt sätt att bidra till mindre fattigdom. Här nämns arbetarkvoten utifrån som ett instrument för att reglera inresan.

#### *Legitimering*

Denna gång har också PSOE vissa legitimeringsfaktorer som kan skönjas: EU nämns i fler omgångar, men också andra internationella avtal, liksom arbetsmarknaden (vi ska skydda de inhemska arbetarna vs. invandringen står för nästan hälften av tillväxten). För första gången hänvisar man också till nationell säkerhet vid ett par tillfällen. PSOE nämner vissa värderingar som för dem utgör basen för viss policy: jämlikhet och jämställdhet och mänskliga rättigheter nämns som sådana.

#### 6.4.2. PP:s valprogram

### *Grundsyn*

Också PP:s text i migrationsfrågor är omfattande, och den är utspridd på flera ställen i valmanifestet, ett gemensamt drag med PSOE just detta år 2008. Det verkar alltså som om migrationsfrågan är viktig, och att man ser den som mer integrerad än tidigare i övrig politik. I PP:s valprogram hittas invandringsfrågor under kapitlen om säkerhet, utbildning, utrikespolitik och samhället i allmänhet. Den allmänna målsättningen för PP:s politik tycks vara dels laglig invandring, dels integration. Båda finns upprepade som ledord ett flertal gånger och på olika ställen. Man vill ”kontrollera olaglig invandring” och ”ha lagliga strömmar samt respekt för lagen och mänskliga rättigheter”, samtidigt som integrationen är nyckeln till harmonisk samlevnad – man söker den perfekta integrationsmodellen som ska svara på alla behov.

### *Interna mekanismer*

Där PSOE talade om utökad familjeåterförening, vill PP reglera familjeåterföreningsrätten så att den motsvarar EU standard. Däremot vill man skipa förbudet att jobba som gäلت för familjemedlemmar till en början. I övrigt nämns inga specifika rättigheter i PP:s program. Massiva regleringsprocesser ska förbjudas i lag, lovar PP, eftersom de ger en bild av att olaglig invandring lönar sig i längden.

Integrationen ska uppstå via en integrationsmodell vars grundpelare är ett integrationskontrakt. Kontraktet betyder att man lovar att följa lagar och respektera landets principer, lära sig språket och betala skatter, samt återvända hem om inte arbete eller pengar finns. I det här valprogrammet syns allra tydligast hittills ett krav på invandrarna att anpassa sig till det spanska samhället, något som i de tidigare texterna inte funnits med på samma sätt. Integrationskontraktet innebär vidare att staten garanterar samma rättigheter och tjänster som till en spanjor, samt att respektera utlänningars tro och traditioner så länge de inte motsäger spansk lag. Utbildningen ses här som nyckelaktör för integrationen, och man vill specialsatsa på andra generationens invandrare genom specialprogram, finansiellt stöd till överbelastade skolor etc. Också sysselsättning ses som en viktig väg till integration (bl.a. lättare tillgodose akademiska titlar). Trots den stora satsningen på integration nämner PP väldigt vagt hur de skulle kämpa mot rasism och diskriminering. Endast två gånger hänvisar de till att integrationen bygger på jämlikhet och samlevnad utan diskriminering. Här kan man se en tydlig skillnad till PSOE vars satsning på interkulturell förståelse och dialog är omfattande.

PP vill ha ett program för frivillig återvändo och mer resurser till rättssystemet i utlänningsärenden. De vill också införa ett nytt system för att ansöka om

uppehålls- och arbetstillstånd: en sorts tävling där utlänningar konkurrerar med varandra om platserna. Man får poäng för sådana faktorer som anses förbättra integrationsmöjligheterna, så som språkkunskaper, kunskap om Spaniens lagar eller historia. Den här "tävlingen" ska pågå innan personerna kommer till Spanien. Spanska företag ska också kunna anlita privata agenturer för att välja ut rätt arbetare. En ny agentur på statlig nivå ska övervaka de privata agenturerna och de utländska arbetarna. Också andra administrativa reformer ska ske, önskar PP; man vill gå in för en helt ny sorts migrationspolitik, och man vill förnya kommunallagen så att det ska bli lättare att skriva in personer i kommunen samt att samla information om invånarna.

### *Externa mekanismer*

I 2008 valprogram nämns behovet av strängare gränskontroll åtminstone 15 gånger i olika ordalag. Det är tredubbelt mer än i något annat valmanifest av de som analyseras här, från både PP och PSOE. Man vill bl.a. ha fler poliser och mer specialisering, maximal övervakning, ny teknologi, utbredd användning av systemet SIVE, *Guardia Civil* ska bli en maritim aktör för övervakning, bättre informationssystem. En annan viktig punkt som kommer in under extern kontroll är en utökning av transportörernas ansvar: PP vill kräva samarbete av flygbolagen för att undvika olaglig ombordstigning. De vill också att de meddelar spanska myndigheter om en person med turistvisum inte använt sin returbiljett. Utvisningsgrunderna ska justeras så att alla utlänningar som begår brott utvisas direkt.

Samtidigt hävdar PP att de vill att Spanien ska bli ett land som det är lättare att komma till på laglig än på olaglig väg. PP vill "krossa människosmugglarna" och ser möjligheter i samarbetet med ursprungsländerna. I valprogrammet garanterar de att avtalen med dessa länder ska uppfyllas angående människosmuggling, men också gemensam patrullering och snabb utvisning. Inom ramen för samarbete med tredje länder nämner PP här igen en lite ny dimension (sett ur analysens perspektiv): utvecklingsbistånd beviljas främst länder som uppfyller de nämnda avtalen. Tidigare har man inte satt dessa i förhållande till varandra, åtminstone inte så explicit.

### *Legitimering*

Vad gäller legitimeringsfaktorer har PP 2008 använt sig av EU, men inte lika mycket som förr. Det är arbetsmarknaden och den ekonomiska situationen som i positiv mening ger orsak till vissa allmänna ord i texten: "invandrarna bidrar till vårt lands framgång", "integration behövs för att ta till vara den rikedom som invandring erbjuder"



etc., om än ibland kryddat med ett litet krav på bidrag från utländska invånares sida (de ska bidra till den kollektiva välfärden!).

Den absolut tydligaste nya legitimeringen här är säkerhet: man behöver mera kontroll för att öka säkerheten, invandrarbarnen ska trivas i skolan eftersom de annars utgör en potentiell säkerhetsrisk, lagligheten som eftersträvas är framför allt för invandrarnas egen skull – annars kan de falla offer, dvs de är inte säkra om de inte är lagliga. Här finns en klar skillnad till tidigare valprogram, och ett nytt sätt att sätta strävan efter lagföljksamhet som en följd av god vilja för invandrarens skull. Det här är också första gången något av partierna hänvisar till det andra partiets misslyckanden eller tillkortakommanden: PP nämner PSOEs politik i negativ bemärkelse 5-6 gånger.

#### 6.4.3. [Lag 2/2009](#)

##### *Grundsyn*

I Lag 2/2009 kommer två nya tillägg som inledande paragrafer till lagens gällande. Motsvarande texter har alltså inte alls funnits i de tidigare versionerna. Den ena handlar om invandringspolitiken i sig, den andra om integration av invandrare. Här stipuleras att

*”all offentlig förvaltning bör beakta följande rättesnören då invandringspolitiken tillämpas: EU, nationella arbetssituationen, integration, jämlikhet mellan kvinnor och män, principen om icke-diskriminering, lika rättigheter och skyldigheter för alla som lagligt bor eller arbetar i Spanien, garanti för grundlagens rättigheter och internationella överenskommelser, kampen mot olaglig invandring och människosmuggling, lika behandling inom arbetsmarknad och social trygghet, dialog och samarbete med ursprungsländer angående migrationsströmmarna samt fördjupade utvecklingsinitiativ. Staten garanterar solidaritetsprincipen för att ta hand om sådana områden som drabbas mest av strömmarna.”*

Den här paragrafen handlar alltså om tillämpningen av lagen, och den lägger ribban högt – all förvaltning ska beakta alla dessa principer då de tillämpar lagen, men de står inte i prioriteringsordning och det framgår inte vad som gäller om de står i konflikt med varandra.

Ett annat tillägg som hör till själva grunden för hur man ser på utlänningars varande i landet handlar om paragrafen *Utlänningars rättigheter och tolkning av reglerna*: 2009 återinförs FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som grund för de fundamentala rättigheterna för utlänningar. I Lag 4/2000 fanns samma text men den togs bort i Lag 8/2000 och kommer tillbaka först 2009. En intressant detalj är meningen som följer sedan: ”*religiösa eller ideologiska övertygelser kan inte anses som giltig orsak för att inte följa lagen*”. Man kan skönja å ena sidan en vilja att respektera de grundläggande mänskliga rättigheterna som varje individ har, å andra sidan en strävan att klargöra att religiösa övertygelser inte innebär rätten att ställa sig ovanom den lag som stiftats (detta med stor sannolikhet en hänvisning till terrorattacken 11-M).

Den inledande paragrafen om integration går ut på att offentliga sektorn alltid ska främja integrationen av utlänningar i det spanska samhället på alla plan: socialt, kulturellt, ekonomiskt, politiskt. Samtidigt ska man förmedla kunskap om och respekt för grundlagens värderingar, EU, de mänskliga rättigheterna, demokrati, tolerans och jämlikhet mellan kvinnor och män. Man ska satsa på utbildning och särskilt hjälpa ensamkommande barn och unga. En statlig fond ska grundas för att uppnå målen.

Offentlig förvaltning av invandrarärenden får i Lag 2/2009 en ny skepnad. Det tidigare *Consejo Superior de Política de Inmigración* ska ersättas av *Conferencia Sectorial de Inmigración* – ett organ som ska säkerställa koordineringen av förvaltningen kring invandring. Man vill att bedömning av fallen sker på så lika grunder som möjligt i hela landet. Man vill samtidigt skapa dialog mellan kommuner/ regioner och statlig nivå, så att man kan bedöma integrationsnivå och andra uppgifter gällande personer vars fall kommer upp i förvaltningen. Man kanske kan tolka denna nya förvaltningsmodell som en strävan efter mer heltäckande kontroll.

I Lag 2/2009 ingår i princip samma rättigheter och friheter för utlänningar som i Lag 4/2000, eftersom man redan 2007 annullerat vissa av de begränsningar som införts via Lag 8/2000 och 14/2003. Detta gäller specifikt rätten att aktivera sig politiskt samt rätten till utbildning. Alla de rättigheter som i Lag 8/2000 satts i förhållande till laglig status är nu grundläggande rättigheter för varje person, oberoende om hen är lagligt eller olagligt bosatt. Däremot finns en strängare tolkning av rätten till arbete och social trygghet – i den nya lagen krävs att man är *residente*, dvs. det räcker inte med arbetstillstånd. Däremot kan man nu få bredare sociala tjänster som *residente*, och bastjänsterna gäller fortfarande alla. Rätten till hälsovård gäller enligt samma som tidigare, dvs. inskrivning i kommun samt allmän rätt för akuta fall, gravida och barn. Vad gäller familjeåterförening ingår nu en helt ny paragraf som listar villkoren för att få

familjen eftersänd (bostad, pengar, integration, skola etc.). Rätten till juridisk assistans breddas en smula, likaså rösträtt i kommunala val.

### *Interna mekanismer*

En betydande förändring inom typen av uppehållstillstånd införs 2009. De tidigare varianterna var *tillfälligt uppehåll* och *permanent uppehåll*, men nu inför man termen *långvarigt uppehåll* för första gången. Tillfälligt uppehåll utfärdas på lite olika grunder som en första fot in i landet, men nytt 2009 är dels att man inte får ha något kriminellt register eller finnas på listan över icke-önskvärda personer hos de länder som Spanien slutit avtal med, samt att för att förnya tillfälligt uppehåll ska följande faktorer utvärderas: kriminalitet, skötsel av sociala och skattemässiga plikter, integrationsvilja hos den sökande etc. Det ställs alltså högre krav på den person som vill ha tillfälligt uppehåll. Långvarigt uppehåll betyder egentligen att man lever i landet på samma villkor som medborgarna på obestämd tid. Här finns dock en avgörande skillnad till det tidigare permanenta tillståndet: man kan bli av med det. Lag 2/2009 listar följande orsaker till annullerat uppehållstillstånd: förfalskat tillstånd, utvisningsorder, om man inte vistas inom EU på över ett år, långvarigt uppehåll i något annat EU-land. En annan tydlig förändring till tidigare lagar är understrykandet av speciell vinkling till Spanien för uppehåll.

I de tidigare lagarna finns inga speciella regler angående utländska studerande. Men med tiden växer den gruppen och 2009 ingår en särskild paragraf om villkoren för uppehåll för studerande. En ny paragraf handlar om möjligheten för kvinnor som utsatts för könsrelaterat våld att söka uppehållstillstånd. Också om en kvinna i sådan situation blivit av med sitt arbetstillstånd finns det sätt att reparera skadan i enlighet med lagen. En annan specialgrupp som i Lag 2/2009 behandlas mycket mer ingående än förr är ensamkommande minderåriga. Här talar man om samarbete med ursprungsländer i högre grad än tidigare, och om att alltid sätta de minderårigas intressen främst.

Lag 2/2009 inbegriper delvis nya villkor för arbetstillstånd. Man uppmuntrar att skaffa jobbet i tredje land men sätter ganska stränga villkor för hur det ska gå till i enlighet med en katalog över nationella sysselsättningssituationen. Arbetstillståndet är begränsat till sektor och geografiskt område. Samtidigt är det först 2009 som statusen forskare och "högkvalificerade proffs" tilläggs i lagen, inklusive en mening som välkomnar gästforskare att stanna i Spanien med sin familj efter utgången gästforskarvisum! Enligt Lag 2/2009 är det inte längre regeringen som fastställer kvoten för utländska arbetstagare, utan Arbetsministeriet. Det heter inte längre kvot, men

proceduren är i princip densamma. 2009 tillsätts enligt lag också en Arbetskommission för invandrarfrågor, som bl.a. ska arbeta med katalogen över sysselsättningen som ska avgöra hurdana arbetstagare som kan plockas utifrån.

#### *Externa mekanismer*

Utvisningsgrunderna är utökade med många undantag och specialregler i den nya lagen. Man får inte utvisa en person med långvarigt uppehåll, åtminstone inte utan att beakta en massa faktorer om vinklingar och band. Här finns också mer utförliga anvisningar om vad som sker i kommunikationen mellan olika EU-länder, vilket kan ses som ett steg mot bättre samverkan med resten av EU, helt i enlighet med de utlovade åtgärderna.

Den nya lagen innehåller en ny paragraf om hur myndigheterna ska bete sig i förhållande till offer för människosmuggling. Misstänkta offer ska ges en reflektionstid (30 dagar, ändras senare till 90) för att avgöra om hen vill samarbeta med myndigheterna eller inte. Här talas också om samarbete med människorättsorganisationer. Då det gäller förebyggande åtgärder som myndigheter kan ta till för att se till att utvisning kan ske, innehåller Lag 2/2009 två förändringar av betydelse. Man kan belägga personen i fråga med närvaroplikt eller ta till vara hans pass eller preventivt internera hen på en förläggning. Den nya lagen säger dessutom att ”vilken annan åtgärd som helst som domaren anser vara tillräcklig och passande” kan bli aktuell i dylika fall. Detta bäddar för godtyckliga beslut som riskerar att trampa på dessa personers individuella rättigheter. Interneringstiden förlängs dessutom från max 40 till 60 dagar. Utvisningsfallens preferensordning utökas med ”brådskande fall”. samtidigt som man i en helt ny paragraf beskriver hur ”frivillig återvändo” sker, då personen har 7-30 dagar på sig att lämna landet. Här finns också en utökad text om hur man går tillväga om en person inte lämnat landet frivilligt och ska utvisas, och här betonas inte bara myndigheternas rätt att utvisa, utan också individens rätt till basbehov, familj, hälsa etc.

#### 6.4.4. Sammanfattning av perioden 2004-2011

Man kan konstatera att 2008 har PSOE närmat sig PP i fråga om den externa migrationspolitiken, åtminstone då det gäller vallöften. Termer och koncept som PSOE inte tidigare inkluderat har nu blivit viktiga, så som gränskontroll, säkerhet och administrationens smidighet. Man kan alltså, trots PP:s ännu högre frekvens i fråga om gränskontrollsökning, tala om en likasinnad extern invandringspolitik då man läser

valprogrammen. Däremot skiljer sig de interna mekanismerna mera nu än tidigare. PSOE är inne på lokal integrationssatsning, fler amnestier, utökad familjeåterföreningsrätt och konkreta åtgärder mot rasism och diskriminering medan PP talar om integrationskontrakt, reglerad familjeåterförening och tävlingar för utlänningar i tredje länder. Framför allt är PSOEs interna mekanismer betydligt mer avancerade än PP:s i 2008:s valprogram. Inför valet 2008 befann sig PP i opposition och PSOE hade regerat med knapp majoritet i fyra år. Detta märks kanske tydligast i PP:s anklagelser mot PSOEs politik.

Åter ställer vi oss frågan, kan man säga att valprogrammets löften återspeglas i lagen som stiftades efter valet? I detta fall ska vi i synnerhet fråga oss huruvida PSOE:s vallöften kan skönjas i lagen, eftersom PSOE vann valet 2008. Kunde de införa en invandringspolitik enligt egen vision? Eftersom ingen ny lag (bara mindre tillägg i lagen samt förordningar) stiftades under mandatperioden 2004-2008, har jag i nedanstående Tabell 2 tagit med båda partiernas vallöften från både 2004 och 2008, för att se hur dessa speglas i lagen 2009.

Lag 2/2009 innehåller väldigt många av PSOE:s löften innan valen både 2004 och 2008. Samtidigt påminner många av lagens förändringar också om PP:s förslag, vilket gör det något knepigare att avgöra om Lag 2/2009 är en produkt av socialdemokratisk ideologi eller en blandning av båda partiernas krav. Att båda partierna betonar laglighet och integration är inte så konstigt, och det syns i lagen att båda är viktiga. De nya paragraferna som inleder lagen visar på ett mer holistiskt och mångdimensionerat perspektiv på invandring, precis som både PP:s och PSOE:s valprogram antyder.

På ett ganska talande sätt har paragrafen som handlar om utlänningars rättigheter och tolkning av reglerna nu igen återgått till att inbegripa FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som baskoncept för utlänningars fundamentala rättigheter. De fanns omnämnda i Lag 4/2000 (som också hade PSOE:s signering) men försvann redan i Lag 8/2000 och är nu tillbaka. Också i övrigt påminner rättigheterna i Lag 2/2009 betydligt om Lag 4/2000, inte minst eftersom så många paragrafer måste annulleras som de stod skrivna i Lag 8/2000 och Lag 14/2003 på grund av sin grundlagsvidrighet konstaterad 2007. Enligt mig tyder detta på att PSOE har varit mån om att just FN:s grundrättigheter ska respekteras, något som går hand i hand med en socialdemokratisk ideologi. För högerpartiet PP har utlänningars rättigheter en annan betydelse – de ses som en funktion av personens status i landet, inte som en självklarhet för alla individer.

<b>PSOE valprogram 2004</b>	<b>Lag 2/2009</b>
<b>INTERNA MEKANISMER</b>	
tvärsgående agentur över flera ministerier	+
statens ansvar ökar, stödja kommuner som belastas mest	+
statlig pakt behövs med minsta gemensamma nämnare	?
arbetarnas rättigheter	+
uppehållstillstånd ska kunna behandlas snabbare (30, 45, 60 dagar)	?
"inbjuden arbetare" ska tilläggas som term för tillfälliga arbetare	-
hinder för att inhysa flera arbetare i samma lägenhet	+
komma åt den gråa ekonomin	?
integration för lagligt bosatta (plattform med utbyte)	-
<b>EXTERNA MEKANISMER</b>	
samarbete med ursprungsländer ang utvecklingsprojekt och anställningar	?
<b>PSOE valprogram 2008</b>	
<b>GRUNDSYN</b>	
rättigheter för lagligt bosatta (bl.a. smidigare familjeåterförening)	+
<b>INTERNA MEKANISMER</b>	
sanktioner för olaglig familjeinresa	+
försvarar regleringsprocesserna	?
nationella sysselsättningen måste beaktas (mer restriktivt)	+
återvända hem efter säsongarbete	+
hög kvalificerade arbetare, forskare välkomnas	+
mer kontroll, sanktioner mot olagliga anställningar	+
lokal integration (AC)	+
invandrarkvinnor	+
kamp mot rasism o diskriminering (utbilda polis o andra)	?
nya förvaltningsorgan stat-region/ kommun, smidigare processer	+
<b>EXTERNA MEKANISMER</b>	
nationell säkerhet och gränskontroll	?
höja sanktioner mot människosmuggling	+
utvisa personer som stör ordningen, visumlösa ska återsändas	+
maximala interneringstiden ska höjas	+
asylfrågan. ansvar	?
samarbete med ursprungsländerna	+
skicka pengar utomlands – ska underlättas	?
<b>LEGITIMITET</b>	
EU, internationella avtal, nationell säkerhet, jämlikhet, mänskliga rättigheter	+
<b>29 löften av PSOE, varav 18 finns med i lagen</b>	<b>62 %</b>

**Tabell 2:** PSOE:s valprogram 2004-2008 samt förekomst i Lag 2/2009.

Inför valet 2004 hade PSOE vissa frågor på agendan som blev verklighet först följande valperiod. Bland annat tanken om att de kommuner och regioner som belastas i högre grad än andra av stora mängder inflyttade ska få extra stöd från statligt håll. Tabell 2 visar dock att det i huvudsak är valmanifestet 2008 som sätter prägel på den nya lagen: väldigt många punkter återfinns i Lag 2/2009 på ett eller annat sätt.

Till skillnad från 2004 är det alltså nu de externa mekanismerna som liknar varandra mellan partierna, och man ser också i Lag 2/ 2009 en klart restriktivare behållning i frågorna om utvisning, internering och gränskontroll. Samtidigt är det de interna mekanismerna som skiljer sig mellan partierna, och här hittar man i lagen klara tecken på att det är PSOE, inte PP, som dikterat innehållet till största delen; de mänskliga rättigheterna är tillbaka, rösträtt i lokala val utan ömsesidig rätt i invandrarens hemland är tillbaka, likaså samhälleliga rättigheter och utbildning för alla, oberoende av laglig status.

Här syns klara paralleller mellan PSOE:s inställning till arbetskraft utifrån inför valet 2008: man vet att svåra tider är på kommande och vill begränsa antalet arbetstagare för att inte arbetslösheten ska skjuta i höjden. Lagen sätter villkor om sektor och geografiskt område för arbetstillstånden, och man vill helst hitta ett nytt system för kvotarbetskraften. Tabell 3 visar att det är PP:s önsknings 2008 som ekar i instiftandet av ett nytt system för detta, dvs avskaffandet av kvotsystemet, precis som det är PP:s önskan från 2004 om införande av en ny term som återkommer i frågan om långvarigt (vs permanent) uppehållstillstånd. Högt utbildade professionella samt forskare lockas nu till Spanien via specialbehandling i lagen, något som båda partierna fört fram i sina valprogram (PP längre än PSOE). Olagliga anställningar lovar PSOE att åtgärda, och visst finns det i den nya lagen flera paragrafer som tyder på detta, bland annat listan över grava överträdelser som nästan alla härrör sig till sådant som spanska arbetsgivare kan göra sig skyldiga till. Här finns samtidigt ett klart tecken på just socialdemokratiskt tänk: man vill skydda arbetaren, belasta arbetsgivaren.

Det lokala integrationspaketet *Alianza de Civilizaciones* syns inte i lagen, däremot finns andra lokala betoningar, och inte minst det nya förvaltningssystemet som ska koordinera de olika nivåerna i invandrarfrågor, något som de också nämner i sin valkampanj 2008. Redan 2004 fanns ett tänk hos PSOE om att skapa mer tvärgående förvaltningsmodeller gällande invandring.

Invandrarkvinnor betonas i PSOE:s valprogram som speciell målgrupp, och det finns flera paragrafer som betonar just dem i lagen, bl.a. den som handlar om uppehåll för kvinnor som utsatts för könsrelaterat våld, samt paragrafen om offer för människosmugglare.

<b>PP valprogram 2004</b>	<b>Lag 2/2009</b>
<b>GRUNDSYN</b>	
lagliga invandrare, effektiv integration	+
migration anpassad till kapaciteten	?
<b>INTERNA MEKANISMER</b>	
bättre möjligheter för säsongsarbetare, smidigare processer	+
ensamkommande minderåriga ska skyddas	+
långvarigt uppehåll, istället för permanent uppehåll	+
global integrationspolitik (GRECO)	-
<b>EXTERNA MEKANISMER</b>	
starkare gränskontroll	?
samarbete med ursprungsländer: avtal ang smuggling, arbetare, återsändning	?
samordna EU:s yttre gränser	?
straffen mot människosmuggling ska revideras	+
direkt återsända sådana som kommit in illegalt	+
underlätta laglig inresa	+
asyllagen måste anpassas till övriga EU	?
<b>LEGITIMITET</b>	
EU, Genèvekonventionen, ekonomiskt bidrag, de facto-uttalanden	+
<b>PP valprogram 2008</b>	<b>Lag 2/2009</b>
<b>INTERNA MEKANISMER</b>	
integration	+
respekt för lagen och mänskliga rättigheter	+
hitta den perfekta integrationsmodellen	-
reglera familjeåterföreningsrätten enligt EU standard: bostad o pengar behövs	+
skippa förbudet att jobba som tidigare gällt återförenade familjemedlemmar	-
integrationskontrakt föreslås: anpassning till spanska samhället	-
utbildning och sysselsättning är nycklarna till integration	+
program för frivillig återvändo	+
mer resurser till rättssystemet inom utlänningsfrågor	?
tävling för att ansöka om arbets- och uppehållstillstånd: vinkling till Spanien premieras	-
kommunallagen bör ändras så att man ska kunna skriva in utlänningsfrågor	?
<b>EXTERNA MEKANISMER</b>	
strängare gränskontroll (många gånger)	?
transportörens ansvar	-
alla som begått brott ut visas direkt	-
"anställning i ursprungsland" istället för kvoter	+
det ska bli lättare att komma till Spanien på laglig väg	?
krossa människosmugglarna	?
utvecklingsbistånd bara till de länder som uppfyller avtalen	-
<b>LEGITIMITET</b>	
EU, säkerhet, arbetsmarknaden, ekonomiska situationen, PSOE:s misslyckanden	-
<b>33 löften av PP varav 14 finns med i lagen</b>	<b>42 %</b>

**Tabell 3:** PP:s valprogram 2004-2008 samt uppföljning i Lag 2/2009.



Då Lag 2/2009 trädde ikraft gick högerpartiet Partido Popular genast ut med att de kommer att ändra lagen om de vinner följande val. Detta tyder på att det trots närmanden inom i synnerhet externa mekanismer mellan partierna tydligt fortfarande fanns klara skillnader i policypreferenser. Eller också ville PP bara passa på att kamma hem röster inför följande val.

#### 6.5. [2011-2014: ett val, några lagförändringar](#)

Både PSOE och PP är nu tillbaka med relativt kortfattade kapitel om migrationspolitik i valprogrammen 2011. Eventuellt kunde man förvänta sig att det vore tvärtom, eftersom Spanien under åren 2008-2013 gick genom en omfattande ekonomisk kris. Man kunde tänka sig att invandringen hade åkt högt upp på agendan. Men åtminstone på basen av valprogrammen var så inte fallet. Detta stärks av tidningsartiklar och annan litteratur (Arango 2013, 6, Pérez de Pablos 2011) som säger att invandringen var mindre intressant än tidigare för spanjorerna inför valet 2011; invandringen minskade till följd av arbetslöshet, inget parti spelade på migrationsfrågor, och fokus låg helt annanstans. Detta är intressant med tanke på resten av Europas allt vassare profilering mot invandring.

##### 6.5.1. [PSOE:s valprogram](#)

###### *Grundsyn*

PSOE säger att de strävar till att garantera lika rättigheter och skyldigheter för alla som bor i Spanien. Meningen innehåller inte ordet ”lagligt”, men implicit finns det med stor trolighet ändå där.

###### *Interna mekanismer*

PSOE har en rubrik kallad ”Integrationens framtid för socialisterna: nya utmaningar och bättre lösningar” där man mest ägnar sig åt integration. Man vill nå full integration socialt, och på arbets- och utbildningsfronten. En intressant satsning är den som PSOE följer upp från tidigare, dvs integrationen inom närmiljön; man vill att skolan, företaget, kvarteret ska vara de viktigaste integrationsimpulserna, och talar om s.k. inkluderande urbanism där man förebygger ghettoifiering genom social sammanhållning inom stadsdelarna. I gengäld önskar PSOE att utlänningar ska respektera vår grundlag och vårt sätt att värdera bl.a. mänskliga rättigheter.

Vidare talar man om att förebygga att utländska arbetare blir olagligt bosatta i landet av orsaker hen inte kunnat påverka. Man vill stöda i synnerhet arbetare som bor

på landsbygden i fallfärdiga bostäder så att deras levnadsvillkor förbättras. För att bekämpa rasism ska man lära ut värderingar i skolorna så att toleransen växer, samt aktivt motarbeta normalisering av rasistiska diskurser och attityder.

### *Externa mekanismer*

Gällande externa mekanismer skriver PSOEnästan ingenting 2011, förutom att det är viktigt att de europeiska säkerhetsstyrkorna lyckas enas kring en gemensam extern gräns med hjälp av FRONTEX. Dessutom önskar man att migrationsströmmarna kunde koordineras på internationellt plan, men man poängterar samtidigt att migranternas sociala rättigheter måste garanteras.

### *Legitimering*

PSOE legitimerar sin politik med EU:s politik i några fall, samt med humanistiska skäl i andra fall (lika möjligheter kräver full integration).

#### 6.5.2. [PP:s valprogram](#)

### *Grundsyn*

Partido Populars rubrik tar fokus på samma som PSOE, dvs integration: ”Integration: samma rättigheter, samma skyldigheter”. Rubriken indikerar att texten skulle handla om rättigheter, men det gör den inte. Istället handlar den om att få invandringen att passa in på bästa sätt, att anpassa till arbetsmarknad, behov, ekonomi och lag. Vid flera tillfällen upprepas behovet av laglig och kontrollerad invandring. Som allmän notering om rättigheter finns dock ett klart uttalande: PP garanterar respekt för de mänskliga rättigheterna och alla människors värdighet *oberoende* av laglig status.

### *Interna mekanismer*

Integrationen satsas på de lagligt bosatta, med specialsatsning fortfarande på andra generationens invandrare. För första gången tas frågan om spansk medborgarskap upp inom valprogrammets invandrapolitiska kapitel: man vill att det ska finnas mer heder och ära inom utfärdande av medborgarskap, samt att ett dylikt kräver ordentlig kunskap om spansk kultur och historia, språk. Det här tyder på att de som kommit i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet som ansökt om medborgarskap har gjort att frågan fått relevans.

Arbetsrelaterad invandring ska prioriteras, och arbete anses vara den bästa vägen till integration. Ändå vill man helst inte att arbetarna ska stanna för länge, utan

introducerar termen ”cirkulär invandringsmodell”. Den går ut på att utlänningar kommer till Spanien då det finns arbete och får hem då det tar slut. Personer som går in i denna cirkel kan senare belönas med längre uppehåll. Samtidigt vill man helt ta bort restriktionerna för arbetstillstånden vad gäller geografiskt område och sektor, eftersom de hindrar att arbetsmarknaden fungerar fritt. PP fortsätter här med sin idé om poäng till arbetare baserat på kvalifikationer, och talar varmt för att akademiska titlar och kompetenser lättare ska kunna godkännas. PP vill ha speciell lagstiftning gällande ensamkommande minderåriga, för att antingen skydda eller skicka tillbaka dem.

Vidare vill PP, precis som tidigare, förbjuda amnestierna helt och hållet.

### *Externa mekanismer*

Här vill PP (igen) ha strängare gränskontroll genom samarbete med EU-länder. Vidare vill man att konsulat och ambassader ska få mer resurser för att upptäcka falska dokument och människosmuggling, samt samarbete med flygbolagen angående olaglig invandring.

### *Legitimering*

EU finns kvar som legitimering av olika policy i någon mån, även om det faktiskt är arbetsmarknaden och den ekonomiska situationen som nu tar över, vilket egentligen inte är så förvånande med tanke på krisen. Det är i positivt syfte som PP tar upp ekonomin i invandringsrelaterad diskussion.

### 6.5.3. Lagändringar efter 2011

Efter Lag 2/2009 sker inga omvälvande lagförändringar längre. Man justerar vissa paragrafer från och till i vanlig ordning, men i det stora hela står lagen oförändrad. Det finns säkert många orsaker till detta: dels har Lag 4/2000 nu fått tid att stötas och blötas, den har omformats och debatterats, prövats och omprövats och utvärderats under nästan 15 år, och det är fortfarande så den heter: *Ley Orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España 4/2000*, trots alla efterkommande versioner, dels har frågan om invandring blivit mindre eldfångd i Spanien under den ekonomiska krisen och efteråt. Invandringspolitiken har mognat, som López Sala (2013) uttrycker det. Jag väljer ändå att ta upp de förändringar som träder i kraft efter valet 2011, eftersom det då igen sker ett regimskifte. PP vinner absolut majoritet, vilket skulle tyda på att de igen vill ändra på lagen som handlar om utlänningars rättigheter och skyldigheter, eftersom de så lovat 2009 då den senaste versionen trädde i kraft.

Små förändringar sker i lagstiftningen. De härstammar från andra organiska lagar vars enstaka artiklar ändrar Lag 2/2009. En liten förändring sker angående familjeåterförening: om maken eller hustrun har fått ett arbetstillstånd kan de ha rätt till egen återförening. Och om hen har utsatts för våld i hemmet kan samma rätt till egen återförening träda ikraft. De här förändringarna ger i synnerhet kvinnor lite bättre förutsättningar att klara sig i Spanien.

Det sker ett tillägg om långvarigt uppehåll: internationellt skydd, utfärdat av Spanien eller annat EU-land, kan ge tillstånd långvarigt uppehåll. Men man kan förlora detta tillstånd om landet som gett internationellt skydd drar tillbaka det. Om personen kan anses vara en fara för den nationella säkerheten kan hen också utvisas till länder utanför EU. Om det är Spanien som utfärdat beskyddet kan hen utvisas först efter att beskyddet hävts.

Utöver dessa paragrafer utfärdas en kunglig förordning (RDL 16/2012) där icke-lagligt bosatta utlänningar fräntas den individuella rättigheten till allmän hälsovård.

#### 6.5.4. Sammanfattning av perioden 2011-2014

Det finns inte så mycket material att jämföra då vi kommer till 2011 och framåt: valprogrammen innehåller allt mindre löften om utlänningsfrågor, och lagarna innehåller ännu färre förändringar. Efter att PP vunnit valet hade de inte så bråttom som tidigare med att göra förändringar, och de få förändringar som finns är svåra att härleda till valprogrammet.

Eventuellt har PP närmat sig PSOE en smula genom att acceptera att utlänningar har rättigheter oberoende av laglig status, vilket också framgår av deras valprogram. Ändå finns det klara skillnader i deras syn på: PP vill t.ex. i lag förbjuda amnestierna som tidigare varit ett sätt att förvandla olagligt bosatta personer till lagliga, allt för att undvika ”*el efecto llamada*” den så kallade inbjudningseffekten, syftandes på uppfattningen att en mindre restriktiv linje är som ett inbjudningskort till invandrare. Ändå hittar jag ingenting i lagarna fram till 2015 som handlar om att förbjuda amnestierna. PP vill också avskaffa begränsningar för sektor och geografiskt område då det kommer till arbetstillstånd, något som PSOE av allt att döma infört för att skydda den spanska arbetaren. López Sala (2013, 56) skriver att man 2011-2012 inte längre har begränsningar vad gäller sektor och geografiskt område, dvs att detta löfte av PP skulle ha blivit verklighet, men i analysen av lagförslagen framgår detta inte. Det är möjligt att PP:s regering utfärdar en förordning som tillfälligt tar bort denna begränsning, men detta syns som sagt inte i ifrågavarande analys. I vilket fall som helst tyder en sådan policy på

att PP vill minska på arbetslösheten och det tidigare något rigida system där endast vissa sektorer och områden var godkända, något som kan tolkas som ett uttryck för liberal politik. Överlag handlade politiken under och efter krisen om att underlätta arbete för de redan bosatta utlänningarna – eller en satsning på ”*employability*” som López Sala (2013, 56) uttrycker det.

Hälsovården var länge garanterad alla personer i Spanien, oberoende av laglig status. Likaså skolgången. Här har Spaniens lagstiftning varit unik under flera år, och man har inte ifrågasatt alla människors rätt till hälsovård. 2012 drev dock PP genom den lagändring (Real Decreto-ley 16/2012) som för första gången satte hälsovården i funktion av uppehållstillstånd. Fortfarande har personer under 18 år, gravida och akut sjuka gratis hälsovård, men inte andra papperslösa personer (Arango 2013, 5).

Är det då som López Álvarez (2014) hävdar, att partierna i Spanien egentligen använder sig av invandringsfrågan bara då den belyses mycket av media, och uttryckligen för att visa för väljarna att de bryr sig och har en åsikt, men att de egentligen inte följer upp sina målsättningar då invandringen inte längre är en ”het potatis”? Är det kanske så att den omtalade likriktningen mellan höger och vänsterpartierna nu sker på riktigt, då den heta potatisen svalnat och då lagen skrivits om tillräckligt många gånger? Eller kanske det är som Arango (2013) förutspår, att tiden efter krisen (2011) då PP igen vann absolut majoritet skulle komma att präglas av en mer restriktiv och europeiskt influerad invandringspolitik?

## 7. Konklusioner

Under perioden 2000-2003 kan man säga att det var avgörande för utlänningslagens innehåll och för berörda utlänningar vilket parti som satt i regeringen och hade majoritet i parlamentet. Lagen förändrades betydligt gällande grundpremisserna (fundamentala rättigheter), inresa i Spanien (transportöransvaret), uppehåll (5 år jmf 2 år vistelse för uppehållstillstånd) och kommunal anknytning. Ändå kan man inte entydigt härleda dessa förändringar till PP:s vallöften, eftersom valprogrammet inte innehåller starka ställningstaganden i just de saker som ändrats i lagarna (PP har t.ex. inte skrivit ut att de vill öka vistelsekravet från 2 till 5 år). Däremot kan man skönja subtila skillnader mellan PP och PSOE i deras valprogram, och se paralleller mellan dessa och de lagar som stiftats. Partiernas valprogram skiljde sig betydligt mindre än de lagversioner som respektive parti drev genom med väldigt korta intervaller. Betoningen innan val låg nästan

uteslutande på interna mekanismer, förutom PP som i små doser kommenterade behovet av externa mekanismer. Betoningen i lagarna handlade också om interna mekanismer, förutom transportörernas ansvar som till stor del kan härledas till EU-villkor. Sambandet mellan valprogram och policy är under den första perioden skönjbar, men inte iögonfallande. Däremot är skillnaderna mellan lagarna uppenbar, likaså vetskapen om vilket parti som drivit genom respektive lag.

För att sammanfatta partiernas ståndpunkt inför valet 2004 kan man säga att PP och PSOE inte skiljer sig mycket då det gäller interna mekanismer, men nog inom de externa mekanismerna. Här är PP betydligt vassare i sin retorik ifråga om gränskontroll och utvisningsgrunder. Trots dessa skillnader kan man skönja en förskjutning högerut hos PSOE. PSOE:s valprogram 2004 liknar mera PP:s valprogram 2004 än PSOE:s program från 2000. Det är intressant att det i grunden mer invandrarvänliga partiet (PSOE) vann valet efter ett terrorattentat som bevisligen utförts av islamistiska grupperingar. Man kunde ha väntat sig något helt annat, i synnerhet med andra länder och partier i åtanke.

Det sker alltså en likriktning av något slag 2004, som delvis fortsätter 2008. Ingen ny lag stiftas under detta PSOE-styre, och en fråga jag ställer mig är om den av Hibbs ställda hypotesen att alla partier avtar i ideologi inför en kris egentligen gäller mer under tiden efter terrorattentatet 12-M än under det så kallade "invandraråret" 2000? Med analysens facit på hand var partierna allt annat än enade i sin syn på utlänningslagen under de första millennieåren, även om detta inte kan utläsas tydligt i deras valprogram. Däremot tycks det ha skett ett närmande mellan PP och PSOE inför och efter valet 2004, i synnerhet gällande de interna mekanismerna.

Det finns en tydlig skillnad mellan å ena sidan valprogrammen 2000 och 2004, och å andra sidan 2008. Det må vara attentaten i Madrid 2004 och på andra håll i Europa, den ekonomiska krisen eller den allmänna invandringen i Spanien och Europa som börjar nå nya höjder (Spaniens utländska befolkning ökade från 2,28% till 11,4% under tiden 2000-2008). Båda partierna har blivit lite mer restriktiva inom gränskontroll, och mer uttalade och omfattande i sin integrationslinje, om än på olika plan. PSOE är mycket mer konkret och inne på lokala satsningar än PP som förespråkar poängsättning för anpassning och integrationskontrakt. En klar skillnad är hur ofta och omfattande PSOE nämner kampen mot rasism och diskriminering, medan PP vagt snuddar vid temat för att sedan satsa stort på temat säkerhet. Båda partierna har börjat behandla invandringen som en del av samhället, och på motsvarande sätt invandringspolitiken som en del av flera olika politiska fronter. Det märks i valprogrammen, som nu innehåller

hänvisningar till invandring på flera olika ställen, i olika sammanhang, allt från välfärdspolitik till utrikespolitik.

För att summera: 2004 närmade sig partierna varandra inom de interna mekanismerna, medan PP ännu i det skedet förespråkade betydligt strängare externa mekanismer än PSOE. Inför 2008 är det tvärtom: då har de externa mekanismerna blivit strängare hos PSOE än de tidigare varit, medan skillnaderna inom interna mekanismer mellan de två partierna är större än de varit 2004. En annan skillnad är legitimeringsfaktorer: det är först 2008 som PSOE inkluderar några som helst orsaker till sin invandringspolitiska linje i valprogrammen, medan PP hela vägen hänvisat till främst EU, men också andra orsaker.

Lag 2/2009 bär många spår av socialdemokratisk inverkan, inte minst då det kommer till grundrättigheterna som nu är tillbaka där vi startade: de tillhör alla. Samtidigt finns här klara spår av en restriktiv anda inom externa mekanismer, om man jämför med Lag 4/2000, vilket i sig inte är konstigt med tanke på att både EU, PP och hela den världspolitiska situationen samt den ekonomiska krisen gjort läget spändare i Spanien. Man kan dock säga att Lag 2/2009 till stora delar avspeglar de åtgärder som PSOE förespråkade 2008 eller tidigare. Även om också PP:s åtgärder speglas i den lagen, är tyngden större hos PSOE (Tabell 2-3).

Valprogrammen 2011 innehåller vissa specifika förändringar gällande invandrapolitik, men både PSOE och PP rör sig nu på mer detaljerat plan än tidigare. Det betyder också att förändringarna är mer detaljerade, inte direkt skönjbara inom lagreformer. Vissa propositioner klubbades genom, bl.a. den förordning som framtog papperslösa rätten till allmän hälsovård. Den förändringen hade dock inte utlovats i något valprogram. Om PP:s vallöften sedermera översätts i policy är det eventuellt i form av projekt, förvaltningsreformer eller på annat sätt, och syns alltså inte i den här analysen. Lagändringarna efter 2011 innehåller väldigt få nyheter och de går överlag inte att härleda till partiernas vilja innan val. Invandring har blivit en icke-fråga och ligger lågt på agendan. Det märks både i analysen av valprogram och då man studerar lagförändringarna.

Enligt López Álvarez (2014, 211) som också analyserat valprogrammets uttalanden om invandring i Spanien 2009-2011 väljer PP och PSOE att behandla invandringen som något mindre viktigt i sina valprogram, mest på grund av den ekonomiska krisen. Han menar att så länge frågan inte finns på löpsedlarna är den inte värd att beakta på allvar, och partierna försöker komma undan med runda formuleringar för att inte behöva uppfylla specifika löften senare eller för att valprogrammen sist och

slutligen inte spelar så stor roll för den enskilda rösten. Den här avhandlingens innehållsanalys ger dock något annorlunda resultat: här är det tydligt att båda partierna, men i synnerhet PSOE, går mot specifika och konkreta åtgärder, inte mot mer generella sådana, då man jämför valprogrammen över tid. Det tyder på att åtminstone ett av partierna tar invandringspolitiken på allvar, och vill komma med lösningar.

#### *Forskningsfrågornas svar*

Den centrala frågan som ställts i avhandlingen är om invandringspolitiken formas av det parti som har makten - finns det ett klart samband mellan regeringspartiets vallöften och påföljande förändringar i invandringspolitiken? Det vill säga: *does politics matter?* För att upprepa avhandlingens premisser: Om svaret på frågan om huruvida *politics matter* är ja, borde alla de stiftade lagarna innehålla avgörande förändringar av vilka åtminstone hälften kan härledas till de löften som det regerande partiet har gjort. Även om förändringarna *också* kan förklaras med andra faktorer som ligger utanför partiernas löften till väljarna, räcker detta för att dra slutsatsen att partisant teorin bekräftas och *party politics does matter*. I Tabell 1-3 kan vi åtminstone utläsa att av de vallöften som partiet med regeringsansvar hade gett innan val, fanns över hälften med i lagarna. Detta skedde med alla fyra lagar. På basen av den analysen kan svaret på den huvudsakliga frågan vara ja, *politics does matter*.

Man kan säga att de två stora partierna i Spanien har bollat invandrarlagarna mellan sig och präglat dem på olika sätt. Det finns en klar ideologisk skillnad mellan höger och vänster då det gäller invandringspolitik precis som många andra konstaterat tidigare (Bale 2008, 319 och Lahav 2004, 126-132). Man kan alltså säga att centervänsterpartiet PSOE genomgående haft en betoning på grundläggande mänskliga rättigheter och lokal anknytning som bas för utlänningars status och integration, medan centerhögerpartiet PP genomgående haft en syn på utlänningars rättigheter i funktion av vad de kan ge till samhället och hur lagligt bosatta och inresta de är. PSOE har inte betonat gränsbevakning förrän 2008, och PP har gått från att tala om behovet av laglig invandring till att nämna höjd gränsbevakning i varje stycke. Dessa skillnader finns också, ibland mindre men ibland i högre grad, synliga i lagarna. Lag 4/2000 (genomröstad av PSOE och många små partier) kan på många sätt betecknas som den mest liberala och progressiva lagen, medan alla påföljande versioner går mot ett mer restriktivt håll. Ändå stämmer det inte till fullo, eftersom Lag 2/ 2009, som också stiftades med PSOE som drivande kraft, innehåller en tillbakagång till vissa interna mekanismer och grundläggande rättigheter för invandrare så som de stod skrivna i Lag 4/2000.



Analysen visar att det finns orsak att betvivla Schains (2008) tes om att det är högerextrema partier som förskjuter de stora masspartierna, och i synnerhet högercenterpartierna, i en mer restriktiv riktning. Eftersom Spanien inte hade något parti på ytterhögerkanten men politiken ändå försiktigt gått mot ett restriktivt håll, kan man säga att *mainstream politics* spelar roll (i motsats till *extreme politics*). Däremot kan man inte dra slutsatsen att högerextrema partier på annat håll i Europa inte influerat denna process – deras blotta uppkomst och existens kan ha fått partierna i Spanien (i synnerhet PP) att anstränga sig att tilltala också den mer invandrarfientliga delen av väljarkåren. Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att Spanien, trots denna förskjutning mot ett mer restriktivt håll, i ett europeiskt perspektiv inte haft en särskilt sträng lagstiftning, varken runt år 2000 eller senare, precis som Arango (2013, 5) påpekar.

Man kan samtidigt konstatera att invandrapolitiken följde en utveckling bunden till själva invandringens process: stora förändringar i antalet invandrare i slutet av 1990-talet och början av 2000 ledde till turbulent diskussion och olika snabba lösningar för att få kontroll över situationen, något som följdes av återhållsamhet och mindre justeringar runt 2010 för att utmynna i en lagversion som båda partierna kan leva med. Man kan alltså, trots ovanstående konstaterande om att partierna spelar roll, säga att de två partierna har närmat sig varandra under de 13 år som ingår i analysen; en viss likriktning kan skönjas över tid. Med facit på hand är likheten mellan PP:s och PSOE:s valprogram överraskande lika varandra och lagarna skiljer sig mer radikalt från varandra än vad som kan utläsas ur valprogrammen. Som svar på den tredje forskningsfrågan om partierna följer sina vallöften, är svaret alltså nej, men underligt nog är orsaken till det nekande svaret att det *lagarna är mer restriktiva eller progressiva än valprogrammen*, inte tvärtom. Om man jämför med Gudbrandsens (2010) studie av de norska partiernas valprogram är fallet alltså det motsatta: partierna lovar inte enorma skillnader, men utför i vissa fall då de innehar regeringsposition förändringar som är ett strå vassare än de utlovat, om än i samma riktning.

Den spanska kontexten ger vissa intressanta alternativ till Hibbs (1992) tes om att partierna reagerar mer likriktat inför stora kriser. Jag utgick ifrån att den stora krisen ifråga om invandring skulle vara ”invandraråret” 2000, men analysens resultat antyder att den stora krisen var 2004 då terrorattackerna utförda av en islamistisk undergrupp till Al-Qaeda skakade hela landet. Inför den möjliga islamofoba och främlingsfientliga våg som politiker såg komma, antog de kanske medvetet en mindre polemiserande, mindre ideologiskt färgad attityd i invandringsfrågor. Om den här tanken stämmer, tyder det på ansvarsfullt statsansvar från partiernas och politikernas håll, något

som kan härledas till den starka roll partierna spelade i demokratiseringsprocessen efter diktaturens fall (Ramiro & Morales 2004, 198).

Resultaten är alltså inte entydiga, precis som väntat. Ändå ger de vissa nyanser till hur vi ser på partiernas roll idag i en av Europas mest aktuella frågor, invandringen. Invandringspolitiken är en nationell policyfråga, även om den påverkas av EU och andra avtal. I egenskap av nationell policyfråga är den påverkad av många intressen, varav de politiska partiernas ideologiska och strategiska intressen hör till de viktigaste. Partierna kan dock, i synnerhet om det finns en medvetenhet om polariseringens faror, minska sitt ideologiska avtryck och närma sig mitten (så som de spanska partierna gjorde). Överlag pressar dock en samling faktorer invandringspolitiken (i synnerhet de externa kontrollmekanismerna) mot ett mer restriktivt håll. Samtidigt råder en överlag enig uppfattning om att man bör satsa på integration och icke-diskriminering, även om den progressiva fronten mer konkret och konstruktivt uttrycker åsikter för hur detta ska gå till.

Inför framtida studier kring samma ämne skulle det vara viktigt att inkludera inte bara lagarna utan också andra policyverktyg (gränskontroll, amnestier, integrationsprogram) i analysen. Dessutom borde asyllagen och lagen om medborgarskap eventuellt omfattas. Alternativt kunde en kombination av en kvalitativ innehållsanalys som denna kombineras med statistisk data kring parti i regeringsposition och genomförda lagar/ policy. Man hade kunnat vidga analysen till att omfatta de senaste tre åren, men det skulle innebära helt nya analysperspektiv gällande nya partier. Det hade också varit intressant att undersöka glapphypotesen (Hollifield 2014), vilket hade förutsatt en mätning av hur policy implementerats samt dess effekter (eller hur policy inte implementerats tillräckligt effektivt).

En annan väg är att omfatta flera länder för en jämförande analys, vilket kunde ge fler svar på frågorna om vilka trender som sker inom partipolitiken och invandringspolicy. Diskussionen om varför Spanien och Portugal inte har haft några högerextrema partier kunde också vara intressant att ta itu med, även om Spanien de senaste åren inte längre kan sägas vara ytterhögerfri. En tes som uppstått under arbetets gång är att en av orsakerna till att Spanien har en stark människorättsbeskyddande politisk kultur både inom och utanför partierna som ser till att ytterhögerens attityder inte får för starkt fotfäste är att den fascistiska diktaturen finns i färskt minne. För resten av Europa är det annorlunda, generationen som upplevde andra världskriget är på väg att försvinna, de nya generationerna har ingen koppling till det. Det råder allmän okunnighet och

glömska vilket medför att den förenklade högerextrema populismen får fotfäste mycket lätt. I Spanien är det annorlunda eftersom man minns vad fascismen innebär.

Trots alla dessa lockande vägar att följa, är det nu dags att avsluta den här färden in i de spanska partiernas löften och lagar. I skrivande stund har resultaten från det senaste valet i Spanien just nått världen, och det råder inga tvivel om att landet inte längre har ett tvåpartisystem, utan följt trenden mot en stor palett av olika nyanser av blått och rött utblandat med regionala viljor. Det är möjligt att tiden då enskilda partier kunde driva genom sin politik i enlighet med vad de lovat folket är förbi i Spanien, och att länken mellan valprogram och policy till följd av det alltmer splittrade partisystemet nu har försvagats.

## Källor

Actis, W., de Prada, M. A., Pereda, C. (1999) "Spain" i Angenendt, S. (red.) *Asylum and Migration Policies in the European Union*. Bonn: Europa Union Verlag.

Álvarez, Antonio Lopez (2014) *La inmigración y los partidos políticos en España*. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales.

Arango, Joaquín (2013) *Exceptional in Europe? Spain's experience with Immigration and Integration*. Washington DC: Migration Policy Institute.

Bale, Tim (2008) "Turning around the telescope: centre-right parties and immigration and integration policy". *Europe Journal of European Public Policy* Vol 15, Nr. 3, sidor 315-330.

Baldwin-Edwards, M. (1997) "The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, Nr. 4.

Baldwin-Edwards, Martin & Schain, Martin A. (1994) "The Politics of Immigration: Introduction". *West European Politics*. Vol 17, nr 2, sidor 1-16.

Bauer, Martin W. & Gaskell, George. (2000) *Qualitative researching with text, image and sound*. London: Sage. Sidor 131-151.

Bell, Daniel (1975). *The Revolution of Rising Entitlements*. Fortune, April.

Bell, Daniel (1976). "The End of American Exceptionalism". I Glazer & Kristol (red.) *The American Commonwealth*. New York: Basic Books.

Bodega, I. et al. (1995) "Recent Migrations from Morocco to Spain". *International Migration Review*, Vol. 29, Nr. 3.

Brochmann, G. (1999) "The Mechanisms of Control" i Brochmann, G. & Hammar T. (red.) *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford: Berg.

Brouard, Grossman, Guinaudeau, Persicoa och Froio (2018) "Do Party Manifestos Matter in Policy-Making? Capacities, Incentives and Outcomes of Electoral Programmes in France". *Political Studies* Vol. 66, nr 4, sidor 903-921.

Castells, Manuel (2010) *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell Publishing.

Cebolla, Hector & González, Amparo (2008) *La inmigración en España 2000-2007: del control de flujos a la integración de los inmigrantes*. Madrid: Centro de Estudios Sociológicos.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2016) *Actitudes hacia la inmigración IX* nov-dec. [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3160\\_3179/3161/es3161mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3160_3179/3161/es3161mar.pdf)

CIS (2003) *Latinobarómetro*  
[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2460\\_2479/2476/Es2476mar.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2460_2479/2476/Es2476mar.pdf)

Corkill, D. (2001) "Economic Migrants and the Labour Market in Spain and Portugal". *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 24, Nr. 5.

Dalton, Russel J., Farrell, David M. och McAllister Ian (2011) *Political Parties & Democratic Linkage*. Oxford University Press.

El País (2007) "El Constitucional anula artículos de la Ley de Extranjería que limitaban los derechos de reunión y asociación". Hämtad 12 december 2018  
[https://elpais.com/elpais/2007/11/08/actualidad/1194513436\\_850215.html](https://elpais.com/elpais/2007/11/08/actualidad/1194513436_850215.html)

Fitzgerald, K. (1996) *The Face of Nation. Immigration, the State, and National Identity*. Stanford: University Press.

Fitzgerald, Louise & Dopson, Sue (2009) "Comparative Case Study Designs: Their Utility and Development in Organizational Research" i Buchanan, David A. & Bryman, Alan: *The Sage Handbook of Organizational Research Methods*. London: SAGE Publications Ltd.

Gallagher, Michael, Laver, Michael, Mair, Peter (2006) *Representative Government in Modern Europe*. 4:e upplagan. McGraw-Hill, Inc.

Geddes, Andrew & Scholten, Peter (2016) *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. 2:a upplagan. London: Sage.

Gudbrandsen, Frøy (2010) "Partisan Influence on Immigration: The Case of Norway". *Scandinavian Political Studies*. Vol. 33 – nr 3, sidor 248-270.

Hartmann, Sebastian (2014) *Partisan Policy-Making in Western Europe– How Ideology Influences the Content of Government Politics*. Mannheim: SpringerVS.

Hazán, Myriam (2014) "The Uneasy Trasisition from Labor Exporter to Labor Importer and the New Emigration Challenge" i Hollifield, Martin och Orrenius (red.) *Controlling Immigration: A Global Perspective*. 3:e upplagan. Stanford University Press.

Hibbs, D.A. (1992) "Partisan Theory after Fifteen Years". *European Journal of Political Economy*. Nr 8, sidor 361-373.

Holliday, I. (2002) "Spain- Building a Parties State in a New Democracy" i Webb, P., Farrell D. & Holliday, I (red.) *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press Inc.

Hollifield, James F, Martin, Philip L. och Orrenius, Pia M. (2014) "The Dilemmas of Immigration Control" i Hollifield, Martin och Orrenius (red.) *Controlling Immigration: A Global Perspective*. 3:e upplagan. Stanford University Press.

Hollifield, J.F. (2000) "The Politics of International Migration" i Brettell, C.B. och Hollifield, J.F. (red.) *Migration Theory – Talking Across Disciplines*. New York: Routledge.

Huntoon, L. (1998) "Immigration to Spain: Implications for a Unified European Union Immigration Policy". *International Migration Review*, Vol. 32, Nr. 2.

Irujo, Jose María (2017) 11-M: "Un repaso por los artículos que explican el peor atentado en Europa". 11 mars. *El País*.

[https://elpais.com/politica/2017/03/10/actualidad/1489144253\\_567548.html](https://elpais.com/politica/2017/03/10/actualidad/1489144253_567548.html)

Kaase, M. och Newton, K. (1995) *Beliefs in Government*. New York: Oxford University Press Inc.

Lahav, Gallya and Guiraudon, Virginie (2006) "Actors and venues in immigration control: closing the gap between political demands and policy outcomes". *West European Politics* Vol 29, nr.2, sidor 201–223.

Larsson, R. (1989) *Politiska ideologier i vår tid*. Lund: Studentlitteratur.

Lawson, Key och Poguntke, Thomas (2004) *How Political Parties Respond*. London, New York: Routledge.

Linz, J. J. & Montero, J. R. (2001) "The party systems of Spain: old cleavages and new challenges" i Karvonen, L. och Kuhnle, S. (red.). *Party Systems and Voter Alignments Revisited*, London: Routledge.

López Álvarez, Antonio. (2014) "La inmigración y los partidos políticos en España". *BARATARIA - Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, Nr 17, sidor 203-212.

López Sala, Ana (2002) "La transición migratoria española y su política". *Migrance 21*, tercer trimestre.

López Sala, Ana (2013) "Managing uncertainty: immigration policies in Spain during Economic Recession (2008-2011)". *Migraciones Internacionales*. Vol 7, nr 2.

Meyers, E. (2000) "Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis". *International Migration Review*, Vol. 34, Nr. 4, sidor 1245-1271.

Pérez de Pablos, Susana (2011) "Los inmigrantes vienen de paso". 14.11 i *El País*.

Perlmutter, Ted (1996) "Bringing parties back in: comments on "Modes of immigration politics in liberal democratic societies"". *International Migration Review* 30: 375–88.

Ramiro, Luis & Morales, Morales (2004) "Latecomers but 'early-adapters': the adaptation and response of Spanish parties to social changes" i Lawson & Poguntke *How Political Parties Respond*. London, New York: Routledge.

Schain, Martin A. (2008) "Why political parties matter". *Journal of European Public Body*. Vol 15, Nr. 3, sidor 465-470.

Schmidt, Manfred G. (1996) "When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy". *European Journal of Political Research*, Vol 30, sidor 155-183.

Schreier, Margrit (2012) *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: Sage.

Veugeliers, John W.P. (1994): "Recent Immigration Politics in Italy: A Short Story". *West European Politics*. Vol 17, nr. 2, sidor 33-49.

Viana, Israel. (2010) "El Ejido, diez años de los linchamientos racistas". *ABC*. 22 mars.

Webb, P., Farrell D. & Holliday, I (2002) *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press Inc.

Wikipedia (2019) "Atentados del 11 de marzo de 2004"

[https://es.wikipedia.org/wiki/Atentados\\_del\\_11\\_de\\_marzo\\_de\\_2004](https://es.wikipedia.org/wiki/Atentados_del_11_de_marzo_de_2004). Senast uppdaterad 20.4.2019.

Young, Iris Marion (2000) *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.

Zapata-Barrero, R. (2003) "Spain" i Niessen, J. och Schibel, Y. (red.) *EU and US approaches to the management of immigration – Comparative perspectives*. Bryssel: Migration Policy Group.

#### Lagar, förordningar

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (2018) *Legislacion consolidada Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España I su integración social*. Senast uppdaterad 4 juli.

EUR-Lex (1985) *Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juli*.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=EN)

*Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. BOE-A-2000-544

*Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. BOE-A-2000-23660



*Ley Orgánica 14/ 2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.* BOE-A-2003-21187

*Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.* BOE-A-2009-19949

Tribunal Constitucional: *Sentencia 264/2007, de 20 de diciembre.* Hämtad 17 februari 2019: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6231>

Valprogram

Partido Popular (2000) *El compromiso del centro.* Valprogram.

Partido Popular (2004) *Avanzamos juntos.* Valprogram.

Partido Popular (2008) *Las ideas claras con Rajoy es posible.* Valprogram.

Partido Popular (2011) *Lo que España necesita. Confianza. Empleo. Reformas. Educación.* Valprogram.

Partido Socialista y Obrero Español (2000) *Una sociedad con futuro.* Valprogram.

Partido Socialista y Obrero Español (2004) *Mercemos una España mejor.* Valprogram.

Partido Socialista y Obrero Español (2008) *Motivos para creer.* Valprogram.

Partido Socialista y Obrero Español (2011) *La igualdad del siglo XXI es la igualdad de oportunidades.* Valprogram.

## Appendix

### I. VIKTIGA BEGREPP OCH DEFINITIONER

*Amnesti/ regleringsprocess* betyder i den här avhandlingen de tillfälliga kampanjer som gav hundratusentals papperslösa utlänningar möjlighet att göra sin vistelse laglig. Amnestierna utfärdades för att minska på antalet icke-lagligt bosatta och på så sätt förbättra deras levnadsvillkor och minska den svarta arbetsmarknaden.

*Ekonomisk invandring*: Individer som söker arbete och högre livskvalitet. De har ofta mycket få möjligheter att få uppehållstillstånd i dagens läge på grund av lagstiftningar som endast erkänner till exempel flyktingar eller rekryterad arbetskraft som nödvändig invandring.

*Familjeåterförening*: beviljade uppehållstillstånd till följd av att utlänningens anhöriga är bosatt i landet sedan länge.

*Flykting*: En flykting är en person som har flytt från sitt land och inte kan eller inte vill återvända på grund av välgrundad rädsla för att bli förföljd p.g.a. ras, religion, nationalitet, medlem av en särskild social grupp eller politisk åsikt... (Artikel 1 (A.2), ur FN:s flyktingstatus, 1951). Flyktingar och övriga invandrare brukar skiljas åt eftersom de förstnämnda har politiska skäl till sin förflyttning och riskerar att bli torterade, dödade eller förföljda i sitt hemland om de återvänder.

*Illegal invandring*: Utlänningar som har rest in i landet på olagligt sätt, som har stannat längre i landet än deras tillstånd tillåter, och/ eller som arbetar utan tillstånd. Den illegala statusen är kränkande och grundar sig inte i individerna själva, säger de som försvarar invandrarnas rättigheter, utan i statens val att erkänna dem eller inte ([www.elpais.es](http://www.elpais.es)). Andra vanliga benämningar: papperslösa, dokumentlösa.

*Ley Orgánica*: Organisk lag dvs större lagstiftningshelhet i Spanien.

*Medborgare i EU-länderna* som flyttar omkring inom unionen räknas inte som invandrare

*Migration* avser människor som flyttar (inom ett land eller mellan länder) med avsikten att bosätta sig på det nya stället. Migration omfattar både utvandring (emigration) och

invandring (immigration). Nettomigration för ett land betyder antalet personer som flyttat in i landet minus det antal som flyttat bort.

*Padrón municipal*: Kommunregistret, ofta det första steget för en utlänning i Spanien mot en registrerad och officiellt godkänd vistelse. Inskrivning i kommunen innebär vissa rättigheter, men det kräver inte uppehållstillstånd.

*Policy content* är en term som används för policyinnehåll, dvs en åtgärd som vidtas av makthavarna för att nå ett visst mål. *Policy content* kan ses som en specifik del av *policy output*, vilket ofta avser en regerings hela policypaket eller t.ex. hela den ekonomiska politiken. *Policy outcome* är sedan effekterna, följderna av denna policy.

*Push-* och *pull*-faktorer används för att beskriva vad det är som får människor att flytta, byta boplat. Typiska *push*-faktorer är krig eller länge pågående väpnade konflikter, hungersnöd, diktaturer, allmänt dåliga förutsättningar för överlevnad. *Pull*-faktorer är t.ex. efterfrågan på arbetskraft, friheter och rättigheter, icke-korruption eller bättre studiemöjligheter.

*Real Decreto*: Kunglig förordning. Ibland förekommer Real Decreto-ley, vilket är en blandning av förordning och lag.

*Residente*: Person som har uppehållstillstånd (*residencia*) i Spanien. Man kan ha tillfälligt eller långvarigt uppehållstillstånd.

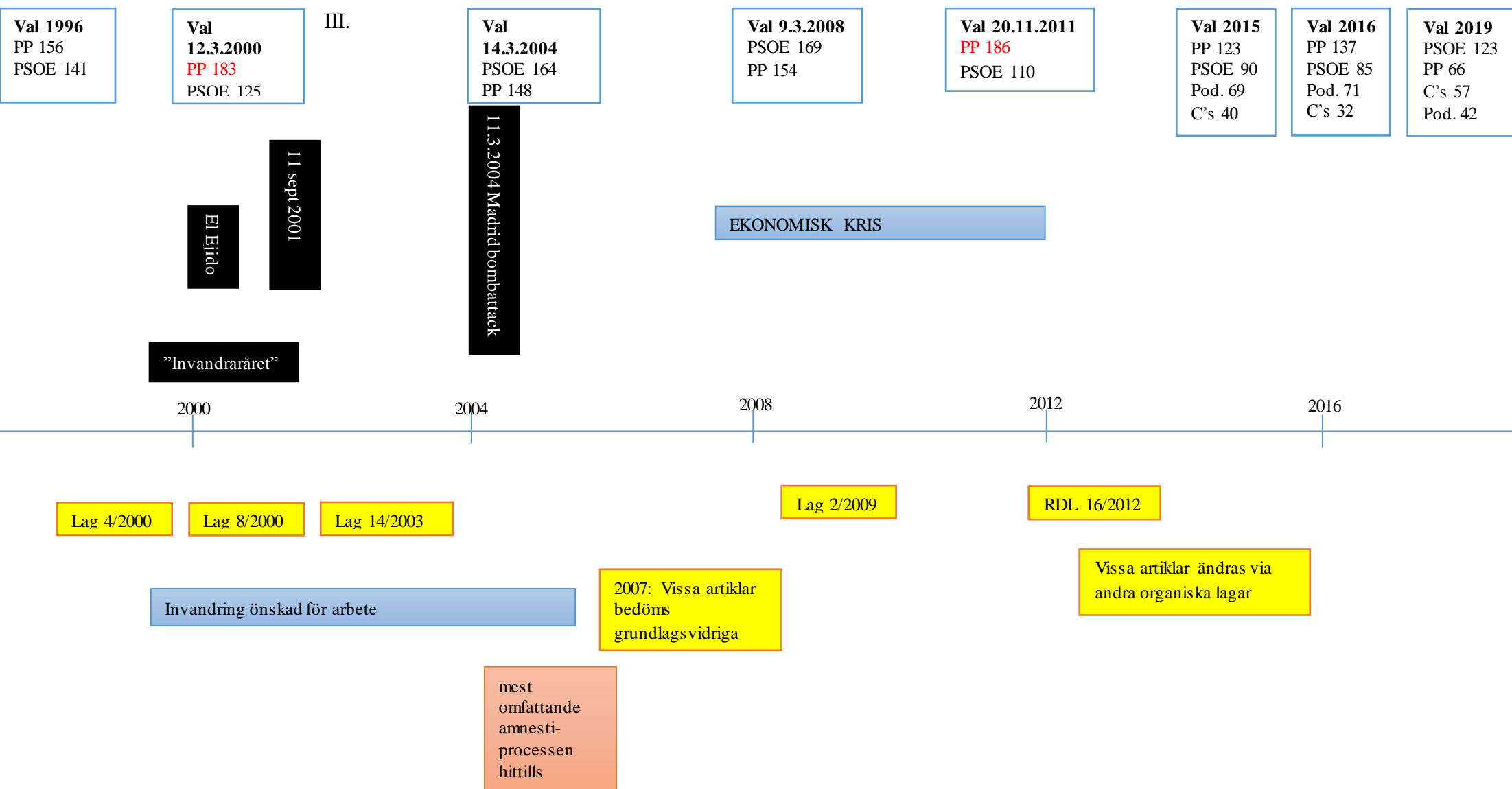
*Tredje land*: länder utanför EU.

*Ursprungsländer*: de länder därifrån invandrarna kommer ifrån.

PP	Partido Popular, liberalkonservativt parti grundat 1980-talet-
PSOE	Partido Socialista y Obrero Español. socialdemokratiskt parti sedan 1800-t
CiU	Convergència i Unió, katalansk nationalistisk allians, upplöst 2015.
CC	Coalición Canaria, progressivt nationalistiskt parti för Kanarieöarnas intressen

IC-V	Iniciativa per Catalunya-Verds, grönt katalanskt parti
Pod.	Podemos, nytt vänsterorienterat parti
C's	Ciudadanos, nytt center-högerparti
Vox	nytt ytterhögerparti

## II. TIDSLINJE ÖVER SPANSKA VAL OCH LAGAR 1996-2016



### III.      TABELL ÖVER SPANIENS UTLÄNNINGSLAGAR OCH VALPROGRAM UNDER TIDEN 2000-2014<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>

Tabellen omfattar hela analysens sista steg, dvs kombinationen av valprogram och lagar för hela perioden. Enskilda tabeller per mandatperiod finns hos avhandlingens författare, om större klarhet önskas. Dessa har dock inte bifogats med själva avhandlingen p.g.a. utrymmesbrist.

APPENDIX I : TABELL ÖVER SPANIENS UTLÄNNINGSLAGAR OCH VALPROGRAM FÖR PP OCH PSOE UNDER TIDEN 2000-2014														
	Lag 4/2000	PSOE 2000	PP 2000	Lag 8/2000	Lag 14/2003	PSOE 2004	PP2004	ändringar 2007	PSOE2008	PP 2008	Lag 2/2009	PSOE 2011	PP 2011	ändringar 2011-2015
1. Allmän/ övergripande notering om migrationspolitiken		Vi tror att kontrollera invandringen är viktigare än att stoppa den. Analysenheter: 1	De som kommer till Spanien bidrar till samhällets välmående, de ska integreras men vi respekterar också deras traditioner och kultur. Analysenheter: 2			Migrationen är en möjlighet för vårt land, en stor utmaning som ska bemötas balanserat och på många fronter (ekonomiskt, socialt, politiskt). Analysenheter: 1	Migrationen bygger på kampen mot illegal invandring, att få migrationen ordnad och laglig, adekvat organiserad enligt landets kapacitet.		Olaglig invandring ska kontrolleras, en prioritet också på EUs agenda.  Integration är den stora utmaningen och vi sätter den främst.	Två mål: laglighet och integration. Garanterar gränskontroll och respektera lagen och mänskliga rättigheter samt främja integration.  Laglighet bör vara grundprincip för invandringsspolitiken.  Ansvarfull och organiserad gemensam invandring för EU. Den stora utmaningen: integrationsmodell.	Nytt: All offentlig förvaltning beaktar följande principer då invandringsspolitiken tillämpas: EU, nationella arbetsituationen, integration, jämlikhet mellan kvinnor och män, principen om icke-diskriminering, lika rättigheter och skyldigheter för alla som lagligt bor eller arbetar i Spanien, grundlagens rättigheter garanteras, liksom internationella överenskommelser, kampen mot olaglig invandring samt människosmuggling, lika behandling inom arbetsmarknad och social trygghet, dialog och samarbete med ursprungsländer angående migrationsströmmarna samt fördjupade utvecklingsinitiativ. Staten garanterar solidaritetsprincipen för att ta hand om sådana områden som drabbas mest av strömmarna.	Invandringen ska integreras i och på tvärsnittet av alla politiska och handlar om att skydda sårbara grupper. Vi behöver en modell där vi kan kontrollera inflyttningen så att den är reglerad och anpassad till arbetsmarknaden.	Laglig och ordnad invandring.	
2. Utlänningsrättigheter	Samma rättigheter som spanjorer i grunden, reglerade mha utlänningslagen.  Rätten till sammankomst och demonstration, bilda förening, grundutbildning och strejka tillfaller ALLA utlänningar oberoende av laglig status. Hälsovård för inskrivna i kommuner. Akut hälsovård, gravida och barn gäller oberoende av status. Sociala biståndstjänster till alla, utökade tjänster till residents. Familjeerförening är en rätt som tillfaller residents. Alla har rätt till gratis rättshjälp gällande utresa/ inresa/ vistelse, men bara residents/ kommunskrivna får rättshjälp gratis i övriga fall.	Invandran kan inte förlora rätten att behandlas som mänskliga varelser och i egenskap av dylika, innehavare av vissa <b>fundamentala rättigheter</b> : sociala rättigheter på samma villkor som spanjorer ( <b>grundutbildning mm, hälsovård</b> för alla oberoende av laglig status). Lagligt bosatta ska ha rätt till <b>familjeerförening</b> .	De som <b>lagligt bor</b> i Spanien ska ha samma skyldigheter och rättigheter som EU-medborgare. Gäller också om man bott <b>långt</b> i annat EU-land tidigare. Bt.a. Juridiska statusen ska vi få närmare EU-medborgarens.	Utlänningar åtnjuter rättigheter och de får utöva den på ett med spanjorer jämlikt sätt. Rätten till sammankomst, förening, strejk <b>tilfaller alla men kan bara åtnjutas</b> av den som fått uppehållstillstånd. Grundutbildning gäller oberoende av status. Hälsovård gäller samma som i 4/2000. Vissa rättigheter gäller bara residents, där 4/2000 kunde nöja sig med inskrivning i kommun: bostadstjänster, rösträtt i kommunalval mm. Familjeerförening gäller residents. Juridiska rättigheter nästan som i 4/2000 men bara residents (inte kommunskrivna) kan få gratis hjälp i dom fall som inte är relaterade till deras inresa i landet.	Samma som 8/2000.	Inga hänvisningar till specifika rättigheter	Integrationen bygger på devisen "samma villkor" dvs utlänningar ska få samma rättigheter och skyldigheter som spanjorerna.	Enligt grundlagsdomstolens bedömning annulleras vissa paragrafer i Lag 14/2003 som egentligen stiftats inom ramen för den föregående versionen, dvs Lag 8/2000. Rätten att strejka, församlas, organisera sig fackligt, bilda förening och demonstrera, samt rätten till gratis juridisk expertis då ekonomiska resurser saknas och icke-obligatorisk utbildning inte är grundlagsenliga.  Enligt korrigerad text gäller att alla utlänningar, också de som inte har dokument som bevisar deras lagliga vistelse i landet, har rätt att utöva dessa rättigheter	Integrationspolitiken marknadsförs på så sätt att invandrare vet att laglig vistelse = fulla rättigheter utan diskriminering. UTBYTET  Rätten till familj: ska ske lagligt. Mer kontroll behövs, sanktioner mot dem som tar in familjer olagligt. Garanterar reella möjligheter till återförening genom t.ex. max 2 månaders process tid, lagliga inresevägar. Automatisk arbetstillstånd ska ingå för familjemedlemmar. Förbättrad service i dessa ärenden utlovas.  Enligt korrigerad text gäller att alla utlänningar, också de som inte har dokument som bevisar deras lagliga vistelse i landet, har rätt att skydda invandranas rättigheter.	Invandrarbarn tar del av utbildningen, samma rättigheter och skyldigheter som spanska barn.  Noggrann reglering av familjeerförening. Närmare EU och andra länders regler. Måste bero på tillräckliga inkomster, bostad.  Rätten till hälsovård oförändrad. Utlänningar med handikapp och minderåriga kan få specialtjänster (utvidgning av socialtjänster). Rätten till familj NY ARTIKEL: måste bevisa att det finns bostad och resurser för familjens behov. Familjemedlemmarna ska få socio-kulturell integrationsutbildning.	Politiskt deltagande: det att en utlänning i Spanien för rösta i kommunalval är inte beroende på hans hemlands behandling av spanjorer. Följande punkter ändrade till följd av grundlagsdomstolens beslut. Utlänningar har rätt att sammankomma och demonstrera lika som spanjorer. Rätt att gå med i fackliga organisationer, att strejka, att bilda sammanslutning på samma villkor som spanjorerna. Alla har rätt till gratis juridisk hjälp då ekonomiska resurser saknas. Utlänningar under 18 år har rätt och plikt till skolgång precis som spanska barn. Rätten till hälsovård oförändrad. Utlänningar med handikapp och minderåriga kan få specialtjänster (utvidgning av socialtjänster). Rätten till familj NY ARTIKEL: måste bevisa att det finns bostad och resurser för familjens behov. Familjemedlemmarna ska få socio-kulturell integrationsutbildning.	Vi strävar efter att garantera lika rättigheter och skyldigheter för alla som bor i Spanien. Vi förbättrar tillgängligheten till information angående procedurer, rättigheter och skyldigheter.	Vi garanterar alltid respekt för mänskliga rättigheter och alla människors värdighet oberoende av laglig status.	2012: Utlänningar har rätt till hälsovård enligt gällande hälsovårdslagar. I praktiken samma som tidigare. Lag 4/2013: Rätten till familj utökas så att maken/ maken kan få ett eget tillstånd då hen erhållit arbetstillstånd. Om hen varit utsatt för våld i hemmet kan hen få ett eget tillstånd. I övrigt samma som tidigare.
INTERNA MEKANISMER 3. Arbete	Utlänningar över 16 år som vill arbeta behöver tillstånd för det, med undantag vetenskapsmän, journalister på uppdrag etc. Arbetsgivare som anställer utländsk person behöver tillstånd. Första tillståndet ska beakta allmänna sysselsättningsituationen, med vissa undantag. Kan begränsas geografiskt, sektoriellt och aktivitetsmässigt. Kan förnyas om kontrakt förnyas. Efter fem år av tillfälliga tillstånd blir det permanent.  Säsongsarbete fastställs enligt reglemente. Bostäder ska vara ok.	Automatiskt arbetstillstånd för lagligt bosatta.	Ingen hänvisning	I princip samma basregler som i 4/ 2000 med några tillägg: Arbetstillståndet kan förnyas även om man har haft tider av arbetslöshet eller understöd för att kunna ta sig in i arbetslivet igen. Endast residents kan ansöka om arbete inom offentlig förvaltning. Säsongsarbete fastställs enligt reglemente. Bostäder ska vara ok.	Samma som 8/2000 förutom att man tillagt: Tillstånd för arbete ger <b>lov</b> att också bo i landet för den tiden. Vissa ändringar som gäller EU-medborgare samt utlänningar som haft säsongsarbete i fyra år och alltid återvänt hem, kan få arb tillstånd utan beaktande av nationella sysselsättningsituationen. Säsongsarbetare helst från de länder Spanien har avtal med.	Invandringen är viktig för arbetsmarknaden, mottagarkapaciteten måste dock beaktas. Nytt begrepp borde införas: "inbjuden arbetare", och längre visum för att söka arbete (mer än 3 månader). Analysenheter: 3	Landets mottagarkapacitet måste beaktas så att de som kommer kan integreras och få arbete. Det ska bli möjligt att de som åtnjuter speciellt förtroende av arbetsgivaren kan fortsätta jobba. Också mer lockande för högt kvalificerade arbetare. Mer smidighet inom säsongsarbetstillstånden. Mer samarbete med fackförbund och olika myndigheter.		Nya arbetare utifrån bara då dylika inte finns i Spanien. Bättre yrkesvägledning.  Satsning på säsongsarbete, incitiv för temporära projekt. Garanterade rättigheter, bostad för dem som deltar.  Smidigare processer för att godkänna titlar (högt kvalificerade arbeten)	Skapa möjligheter för alla inom ekonomisk politik.  Skippa förbudet att arbeta för familjemedlemmar som kommit genom återförening.  Speciellt visum för kvalificerade arbetare (teknologi, vetenskap)	Inför det första tillståndet tar man i beaktande landets arbetsituation, information om vilka arbetssektorer som kunde behöva utländsk arbetskraft. Jobbet ska ha erbjudits åt arbetaren i tredje land. Sen ska arbetaren söka och få rätt visum och skrivs in vid socialskyddet i Spanien. MEN man kan också bara söka om tillstånd då man befinner sig i Spanien och fyller kriterierna annars. Det första tillståndet begränsas till en sektor/ ett område. Tillståndet kan förnyas. Efter det första tillståndet finns inte begränsningar på sektor/ område. Forskarvisum införs som ny kategori. Efter forskartiden kan hen stanna med familjen utan visum! Högkvalificerade kan också få specialtillstånd.  Säsongsarbetare: tillstånd kräver att man kan garantera att arbetarna inhyses enligt värdighet och hygienisk standard, sociala tjänster erbjuds, helst riktrade till de länder Spanien har avtal med.	Lättare att likställa akademiska titlar och få erkännande för den professionella erfarenhet man hämtar med sig.	Invandring vinklad till arbete smat vår kapacitet att ta emot människor. Gynna invandring som är arbetsvinklad. Nya möjligheter och social rörlighet, mer arbete. Cirkulär modell diskuteras: om man kommer till Spanien då det finns arbete och åter hem igen då det inte finns, kan man samla arbetsperioder som senare kan gälla för att ansöka om permanent tillstånd. Inte längre någon sektoriell eller geografisk restriktion för arbetstillstånden. Poäng för olika kvalifikationer. Lättare att tillgodose akademiska titlar.	
4. Upppehåll	Utlänningar kan befinna sig i Sp i form av vistelse, tillfälligt uppehåll eller uppehåll. Vistelse = högst 90 dagar i landet. Tillfälligt uppehåll = 90 dagar – 5 år, krävs levnadstillgångar/ arbete. Man kan få tillfälligt uppehållstillstånd om man kan bevisa att man befunnit sig i landet minst 2 år och är inskriven i en kommun då man ansöker. Kriminell bakgrund påverkar, men inte om man avjänat straffet. Permanent uppehåll = tillstånd att leva i Sp på obestämd tid enligt samma villkor som spanjorerna. Tillfälligt uppehåll i 5 år ger rätt till permanent uppehåll. Speciell vinkling till Sp KAN ge permanent uppehåll utan 5 år. Studerande får uppehåll för den tid studierna ska ta. Får jobba deltid.	Vi förenklar villkoren för att arbeta och bo i Spanien.	Ingen hänvisning	I övrigt samma som 4/ 2000, men tillfälligt uppehåll kräver minst 5 år vistelse, och reglementet avgör vilka ekonomiska resurser som krävs samt vilka bevis på boende. Också humanitära eller exceptionella skäl, eller starka band till Sp kan vara orsak till tillfälligt uppehåll. Inga kriminella register godkänns. Och tillägget: i undantagsfall av humanitära skäl kan man befinnas fr visumtvång om man fyller dessa krav och befinner sig i SP. Permanent uppehåll samma som 4/2000. Lite mer omfattande text om studerande, men i princip samma.	Utlänningar kan befinna sig i Spanien antingen genom vistelse eller uppehåll. De olika situationer som en utlänning kan inneha ska kunna bevisas genom hens visum, pass eller andra liknande dokument. I stort sett lika som 8/2000.	Processerna ska förenklas mha ny teknologi, så att tillstånden behandlas snabbare. 45 dagar max behandlingstid då nationella situationen ska beaktas. 30 dagar om den inte ska, och 60 för resten.	Inför åtgärder som leder till ett i Europa homogent system för personer med långt uppehåll (residentes de larga duracion)		Upphållstillståndens administrativa processer ska bli smidigare för att fylla arbetsmarknadens behov.	Tävling föreslås: intresserade utlänningar ska tävla om platserna. Poäng på basen av språk, erfarenhet, historia, kultur. Vinnarna får 1 års uppehålls- och arbetstillstånd utan begränsningar.	Nya villkor och aspekter för uppehåll; andra länders listor över suspekta typer, förnyelse av tillstånd står i förhållande till hur bra man skött sig som invånare (skatter, sociala plikter, integration och inga brott!) Terminologin förändras: inte längre permanent uppehåll, utan långvarigt uppehållstillstånd. Se valprogrammen 2004. Långvarigt uppehållstillstånd ger tillåtelse att leva och arbeta i landet på samma villkor som spanjorerna, på obestämd tid. Efter 5 år kan man ansöka om långvarigt. Speciell vinkling till Spanien kan ibland antas som skäl. Man kan bli av med sitt långvariga tillstånd om: tillståndet inte är äkta, utvisningsorder finns, man inte befinner sig inom EU på 1 år, man erhåller långvarig residens i annat EU land. Man kan få tillstånd för vistelse: studier, forskning, utbytesprogram, praktik, frivilligverksamhet. (Medvetenheten och regeringen kring utländska studerande växer med åren, kommer in i lagen 2009).	Vi ska förebygga situationer där utländsk arbetare eller residente blir olagligt varande beroende på orsaker som hen inte kunnat påverka själv.	Ingen hänvisning	Lag 4/2013: Om Spanien eller annat EU-land har erkänt internationellt skydd kan personen m familj få långvarigt uppehållstillstånd enligt villkor som framgår i reglamentet. Man kan dock inte ge tillståndet till en person vars status om internationellt skydd har gått ut eller ändrats eller nekats förlängning, allt enligt de regler som EU tillämpar. Man kan bli av med sitt långvariga tillstånd om: tillståndet inte är äkta, utvisningsorder finns, man inte befinner sig inom EU på 1 år, man erhåller långvarig residens i annat EU land, om det land som erkänt internationellt skydd tar tillbaka skyddet.
5. Integration	Myndigheterna ska stärka föreningsinitiativ bland invandrare och stöda fackförbund och NGOs som utan vinständamål främjar invandranas integration eller hjälper dem materiellt, ekonomiskt. Ett Forum för social integration inrättas. Detta organ konsulteras, ger information och assistans i invandrarfrågor.	Integrationen är den största gränsen som ska korsas.	Integrationsarbetet är baserat på rättigheter samt noll diskriminering.	Inga förändringar	I stort sett samma som 8/2000	Plattform för integration för lagligt bosatta, där kriterier för förmåner läggs upp (t.ex. språkkurslaper ger rätt till fler tjänster). Som ett utbyte av "integrationstjänster".	GRECO har grundats. Villkor att inflyttade accepterar spanska värderingar och normer. Mer information om dessa behöver spridas. Prioritet att integrera lagligt bosatta. Utbildning och arbete nämns som integrationsformer, inkluderings-processen måste underlättas. Samarbete mellan aktörer och sociala organisationer inom integrationsarbetet.	Kurser för vuxna (språk och värderingar > värderingar i Spanien, EU värderingar och mänskliga rättigheter, allmänna friheter, demokrati, tolerans och jämlikhet mellan kvinnor och män. Utbildning och skolgång ska garanteras. Språkstudier och arbete är viktiga för integrationen. Man eftersträvar en flerårig plan som inkluderar behandlingen av ensamkommande minderåriga. Alla beslutsnivåer samarbetar kring gemensamma integrationsmål. En statlig fond ska tillsättas för att uppnå målen.	Integrationsmodell som ger kunskap om våra regler, värderingar, språk.  Planer behövs för diversitet och mångkultur inom skola, företag, hälsovård, säkerhet, rättvisa. Nationell strategi behövs.  Samutveckling för integrations- och utvecklingspolitik!  Lokala nivå är viktig. Allianza-råd jobbar lokalt med värderingar etc.  Stöda projekt som sammanför spanska och utlandsfödda ungdomar.	Integrationskontrakt upprättas för alla icke-EU medborgare som ansöker om förnyat uppehåll efter 1 år. Kontraktet innebär att staten garanterar samma som till spanjorer, respekt för tro och kultur så länge de inte motsäger lagarna. Kontraktet utvärderas.  Kurser för vuxna (språk och värderingar > värderingar i Spanien, EU värderingar och mänskliga rättigheter, allmänna friheter, demokrati, tolerans och jämlikhet mellan kvinnor och män. Utbildning och skolgång ska garanteras. Språkstudier och arbete är viktiga för integrationen. Man eftersträvar en flerårig plan som inkluderar behandlingen av ensamkommande minderåriga. Alla beslutsnivåer samarbetar kring gemensamma integrationsmål. En statlig fond ska tillsättas för att uppnå målen.	Ny art. om integration: Offentliga sektorn ska främja full integration av utlänningar i det spanska samhället, i enlighet med samlevnad mellan identitet och kultur. Myndigheterna ska integrera integrationsmålet på alla områden och främja ekonomiskt, socialt, kulturellt och politiskt deltagande bland invandrare. De ska också förmedla kunskap om och respekt för grundlagens värderingar i Spanien, EU värderingar och mänskliga rättigheter, allmänna friheter, demokrati, tolerans och jämlikhet mellan kvinnor och män. Utbildning och skolgång ska garanteras. Språkstudier och arbete är viktiga för integrationen. Man eftersträvar en flerårig plan som inkluderar behandlingen av ensamkommande minderåriga. Alla beslutsnivåer samarbetar kring gemensamma integrationsmål. En statlig fond ska tillsättas för att uppnå målen.	Regeringen bör stöda integration som sker lokalt, i näringsområden: skolor, företag, kvarteret. Vi vill nå full social- arbets och utbildningsintegration, vi vill svara på alla behov. Utlänningar ska respektera vår grundlag och värderingssystem. Inkluderande urbanism = förebygga gettoifiering genom att föra fram diversitet i kvarteren/ stadsdelarna. Full integration = fulla rättigheter.	Satsning på integration för dem som bor lagligt. Individuell integration, alla ska känna sig delaktiga. Speciell satsning på att integrera 2a generationen. Integration genom utbildning. Språkundervisning som verktyg för integration. Viktigaste vägen till integration är arbete.	
6. Speciella grupper/ fokus	Minderåriga har tillstånd att stanna då de omhändertas av myndigheter.	Ingen hänvisning	Ingen hänvisning	Myndigheterna ska enligt familjeerföreningsprincipen samt skydd av minderåriga ta ställning till om hen ska skickas tillbaka eller stanna i Spanien. Polisen och andra liknande myndigheter ska använda alla tekniska medel som finns för att hitta kontakter till personen. Dessa data kan inte användas för andra ändamål.	samma som 8/2000	Ingen hänvisning	Minderåriga som försumrats ska skyddas och om möjligt, skickas till sin familj. Den minderårigas intressen ska gå först.		Satsning på invandrar kvinnor och deras rättigheter	Minderåriga utan sällskap ska skyddas / återsändas mha speciell lag.  Man ska förebygga olaglig migration samt skydd och återbördande av minderåriga som kommit utan sällskap. Omfattande ny artikel om minderårigas behandling, skydd, rättigheter.	Kvinnor som utsatts för våld har speciella rättigheter: först utreds våldsfallet, om hon anses vara offer för våld i hemmet får hon uppehållstillstånd. Om inte, fortsätter processen om uppehåll, dvs inget speciellt skydd.  Man ska förebygga olaglig migration samt skydd och återbördande av minderåriga som kommit utan sällskap. Omfattande ny artikel om minderårigas behandling, skydd, rättigheter.	Hälsovårdsinformation i synnerhet till kvinnor. En sårbar grupp är invandrare som bor på landsbygden i fallfärdiga bostäder - deras villkor måste förbättras.	Speciell lag behövs för ensamma minderåriga. För att skydda, och ibland, skicka tillbaka.	

7. <u>Rasism / diskriminering</u>	Diskriminering är allt som direkt eller indirekt medför urskilning, uteslutande, restriktion eller preferens mot en uttänning baserat på ras, färg, härkomst eller nationell/ etniskt ursprung, religiös övertygelse, eller vars ändamål är att förstöra eller begränsa erkännande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter inom politik, ekonomi, samhälle och kultur. Lista på vad diskriminering är ingår. Regeringen ska hela tiden hålla uppe en observation av invandringens omfattning för att kunna analysera dess effekt på spanska samhället och förmedla objektiv information till folket som ska hindra rasistiska strömningar. Arbetsinspektionen ska upptäcka överträdelser mot jämlikhet och icke-diskriminering på arbetsplatserna	Främja värderingar som tolerans och respekt gentemot alla som bor i Spanien. Specialprogram inom skolan samt samarbete med media.	Intensivare kamp mot rasism och xenofobi, samt minskad diskriminering ekonomiskt, socialt, kulturellt.	Samma som 4/2000, med tillägget: e) Indirekt diskriminering är all behandling som skadar arbetare just för att de är utländska eller tillhör en grupp/ religion/ras.	samma som 8/2000	ingen hänvisning	ingen hänvisning		Strategi för kamp mot rasism, inkl utbildning av polis och rättsväsende.  Lag om jämlik behandling för att bättra behandling av brott med rasistiska motiv.  Undervisningen ska vara mer anpassad till samhällets verklighet, undvika stereotypifiering etc.  Alianza de Civilizaciones har lanserats – ska bygga broar etc.	Ingen segregering tillåts i ett öppet samhälle.  Ett jämlikt samhälle med många olika sorters människors: "olika sätt att prata samma språk"	Inga större förändringar i lagen. Samma gäller som Lag 8/2000.	Åtgärder för att se över den nya diversiteten i skolorna: antirasism och tolerans ska växa. Kamp mot normaliseringen av diskurser med rasistisk attityd. Åtgärder som förebygger social uteslutning, utveckla emottagandet av invandrare. Analysenheter: 3	ingen hänvisning		
8. <u>Oläglighet, sanktioner</u>	Indelning i olika lagöverträdelser: lätta, grava, mycket grava. Lätta överträdelser: a) om man läser bil eller försenar sig i att meddela myndigheterna om ändringar b) försening upp till 3 mån i ansökan om förnyat tillstånd. C) arbeta utan arbetstillstånd, om man har tillfälligt uppehåll. Sanktioner: böter upp till 50000 pesetas. Preskription: 6 mån. Grava: a) befinna sig olagligt på spansk mark, eftersom man inte fått eller har ett över 3 månader gammalt utgået visum, och då man inte kan bevisa sig ha ansökt om ett nytt inom tiden som angetts. b) arbeta i Spanien utan att ha ansökt om arbetstillstånd (och utan residens). c) falsifiera uppgifter eller medvetet hemlighålla, gällande adress, medborgarskap etc. d) inresa i Spanien på skälen som inte är meningen, utan de papper som behövs. e) Att inte fylla kraven i denna lag som gäller allmän säkerhet, obligatoriskt uppehåll eller regelbunden presentation. f) 3 x lätta överträdelser. g) uttänning som deltar i olagliga aktiviteter. Sanktioner: upp till 1 miljon pesetas. Preskription: 2 år. Mycket grava: a) Delta i aktiviteter som går emot statens säkerhet eller göra något som kan riskera relationerna med andra länder. b) delta i något som går emot den allmänna ordningen och som anses mycket grava i lagen om medborgarsäkerhet. C) ha något att göra med att ordna olagliga inresor i Spanien för transit eller destination. d) diskrimineringsbeteende av rasistiska, etniska, religiösa motv enligt art 21 i denna lag. e) anställning och utnyttjande av utländska arbetare utan att ha fått tillstånd att anställa dem. f) 3 x grava överträdelser på 2 år. Sanktioner: upp till 10 miljoner pesetas. Preskription mycket grav överträdelse: 3 år. Sanktioner för mycket grav överträdelse preskriberas efter 5 år. Uppskat och ekonomiska tillgångar ska beaktas då sanktionerna fastställs. I vissa fall kan utvisning tillämpas i stället för böter i fallen mycket grava eller grava (f och g). Se utvisning.	Straff för olagliga kontrakt för uttänningar, samt för rasistiskt beteende. Analysenheter: 1	ingen hänvisning	Lätta överträdelser: ungefär samma som 4/2000. Grava: a) samma som 4/2000. B) arbeta i Spanien utan att besitta (jmf med ansökt i 4/2000) arbetstillstånd (och utan residens). c) samma som 4/2000 d) inte fylla kraven i denna lag som gäller allmän säkerhet, obligatoriskt uppehåll eller regelbunden presentation, att hålla sig borta från gränsområden . e) 3 lätta överträdelser. f) en uttänning som deltar i aktiviteter som går mot den allmänna ordningen enligt Lag 1/ 1992 och anses grava. g) utresa ur Spanien på skälen som inte är meningen för det och utan rätt dokumentation. OBS: punkt d) från föregående lag fattas här. Mycket grava: samma som 4/2000 med undantaget att 3 grava överträdelser på 1 år = mycket grav överträdelse.  Sanktionerna samma som 4/2000 med enstaka tillägg.	Lätta överträdelser: samma som 8/2000. Grava överträdelser: nästan samma som 8/2000. Mycket grava: samma som 8/2000 med ett tillägg Tillägg: I listan över mycket grava överträdelser: att inte fylla skyldigheterna som transportörerna har , däribland att transportera tillbaka den som inte har giltiga dokument, och betala för allt det innebär Sanktioner: a) lätta överträdelser 300 e. b) grava överträdelser 301-6000 e. c) mycket grava överträdelser 6001-60000 e, utom de som faller under 54.2b) där gäller 3000-6000 /resenär eller minimum 500000 e oberoende av antalet transporterade. Resten samma som 8/2000	Göra det svårare, genom lagstiftning, att inhysa stora mängder personer i samma bostad. Motarbete utnyttjande av utländsk arbetskraft också annars genom inspektioner, stöd till offren, samarbete etc.	Mer inspektioner på arbetsplatserna för att upptäcka utnyttjning.		Hårdare sanktioner mot arbetsgivare som anställer icke lagligt bosatta. Illegalt arbetsmarknad måste motverkas, fler arbetsinspektioner.  Smidigare administration så att alla tillstånd uppdateras.	Intensivare kamp mot olaglig anställning, fler inspektioner!  Lätta överträdelser: Samma som 14/2003, med tillägget hålla sig inom den yrkesssektor/ område man blivit tillskriven.  Grava överträdelser, tillägg till 14/2003: : falsifiera uppgifter i kommuninskrivning, inte anmäla utländsk arbetstagare till socialskyddet, ingå skenäkenskap, ta hand om olagligt varande uttänning, gå i godo för icke existerade adress i kommunens inskrivning.  Mycket grava överträdelser, tillägg till 14/ 2003: registrera i kommunen på falska grunder, låtsas ha ett arbetsförhållande med uttänning för pengavinning eller tillstånd. Transportörernas överträdelser enligt 14/2003, MEN INTE överträdelse att transportera uttänning till spanska gränsen om hen genast ansöker om asyl.  Böterna höjs, mer specifikt i fallet transportörer.	ingen hänvisning	ingen hänvisning			
9. <u>Medborgarskap</u>	Behandlas i annan lag.	Spanskt medborgarskap för barn som föds i Spanien, om den ena föräldern är lagligt bosatt. Mildare villkor för medborgarskap, dvs kortare tid krävs.	ingen hänvisning	Behandlas i annan lag.	Behandlas i annan lag	ingen hänvisning	ingen hänvisning					ingen hänvisning	Medborgarskap måste innebära att man vet vad det innebär att vara spans medborgare. Kräver kunskap om grundvärderingar, språk, historia.		
10. <u>Annan policy som påverkar INOM landet</u>		ingen hänvisning	ingen hänvisning			Statlig <b>pakt</b> om invandring över parti, organisations, fackförbundsgränser.	Mer samarbete mellan myndigheter för att förbättra integration och hjälpsystem för bl.a. flyktingar.		Regleringsprocesserna har lett till positiva effekter på arbetsmarknaden. Behövs Agencia Estatal de Migraciones.	Vi förbjuder i lag massiva regleringsprocesser – olaglig invandring är inte ok. Förnya kommunlagen och uttänningslagen så att invandrnarnas rättigheter garanteras och uppdaterad information finns om dem. Inskrivning i kommun borde underlättas. Följande saker kommer vi att genomföra: långvarigt uppehåll, transportörer, studier, forskare etc. Smidig administration är A och O! Program för frivillig återvändo. Fler resurser till rättssystemet i uttänningsfrågor.	Man byter från Consejo Superior de Política de Inmigración till Conferencia Sectorial de Inmigración.	Conferencia Sectorial de Inmigración ska säkerställa att all förvaltning inom invandring koordineras. Regionala myndigheter som har att göra med det inledande arbetstillståndets utfärdande måste samarbeta med statliga dito. Innan man kan utfärda uppehållstillstånd på basen av härkomst ska regionen/ kommunerna ge en rapport över uttänningsens sociala integration.  2009 tillsätts ny kommission för arbete och invandring. Ska vara utgångspunkt för arbetsrelaterad invandring.	Främja smidigare koordinering mellan olika myndigheter .	Förbud mot regleringsprocesser.	
<u>EXTERNA MEKANISMER</u> 11. <u>Visumprocesser</u>	Visum utfärdas av ambassader eller konsulat och undantagsvis av humanitära skäl av. Nekat visumbeslut måste vara motiverat. Undantagsvis kan man temporärt bestämma att personer som söker visum från vissa länder inte behöver motiveras. 3 månader ska vara max tid för behandling av visumansökan.	ingen hänvisning	ingen hänvisning	Visum utfärdas av diplomatiska instanser. Visum kan undantagsvis behandlas vid gränskontrollen. <b>Nekande visumbeslut är bundna av internationella kompromisser</b> och har som ändamål att fylla kungadömet Spaniens utrikespolitiska mål samt <b>EUs invandrapolitik, ekonomiska politik och säkerhet</b> . Kan finnas undantag. Nekande beslut måste motiveras då det handlar om uppehållsvisum för familjeåterförening eller arbete för annan part. Schengenavtalet gäller	Visum behandlas av diplomatiska instanser förutom i undantagsfall. Utfärdat visum ger uttänningen möjlighet att begära inträde vid gränspost samt möjlighet att stanna i Spanien så länge hen väntar på ett uttännings-ID. Resten samma som 8/2000.	ingen hänvisning	ingen hänvisning	Man måste ansöka om tillstånd för familjeåterförening och anställning i utlandet	Nytt tillståndssystem för visum som reglerar enligt antal och integreringskapacitet.  Revision av turistvisum (tillgångar kontrolleras).	Annet EU-land kan representera Spanien i visumfrågor, enligt överenskomelse.	ingen hänvisning	Konsulaten ska få mer resurser för att upptäcka falska dokument.			
12. <u>Gränskontroll</u>	Uttänningar som vill komma in i Spanien måste göra det vid punkter som är menade för ändamålet. Pass eller ID, tillgångar, visum/ uppehållstillstånd. Man kan tillåta inresa om det finns ovanligt starka humanitära skäl för detta, allmänt intresse eller kompromisser som Spanien måste möta. Uttänningar som inte släpps in vid gränsen returneras dit de kom från så fort som möjligt. Om detta inte kan ske inom 72 timmar interneras de. Se mer under internering. Asylsökande gäller annan lag.	Vi behöver strängare gränskontroll.	Mer samarbete och tekniskt stöd mellan gränskontroller i EU, speciellt havsrutterna	Samma som 4/2000, med tillägget: Om man har uttryckliga inreseförbud får man inte komma in. Tillgångar som ska räcka för den tid man ämnar stanna, eller så bör man veta hur man lagligt ska få tag på dessa tillgångar.	samma som 8/2000 med ändring: fall som går under EU eller andra internationella överenskomelser behöver inte visum, inte heller om man har uttännings-ID eller det råder andra undantagstillstånd.	Ny plan för lokal integration och information om hur man tar emot migranter i första hand, nya tjänster för de regioner som tar emot flest migranter på icke-laglig väg. De regionala myndigheterna ansvarar för förstärkt säkerhet och gränskontroll.	Plan mot olaglig invandring, samordnade gränser av EU yttre gränser. Stärkta gränskontroller mha teknologi och person resurser.		Stärkta åtgärder för nationell säkerhet och gränskontroll. Nya sätt att övervaka ny teknologi, transportmedel. Mer resurser till polisen för gränskontroll.  Samarbete mellan polisen inom EU, med tredje stater för att förbättra informationsutbyte och FRONTEX. Gemensam EU Polis! Frontex borde få självbestämmanderätt.	Laglig och ordnad inresa. Vi behöver en gränskontrollpolitik. Höjda resurser för teknologi vid kontrollerna, fler poliser, bättre beredskap, specialisering. Mål: maximal övervakning, stoppa massiva inträden var som helst. Nytt informationssystem för stärkt kontroll. SIVE till alla riskområden. Guardia Civil maritim service. Stärkta gränser vid Schengenområdets yttre gränser och EUs inre gränser.		Av speciell betydelse att lyckas koordinera säkerhetsstyrkorna kring en gemensam extern gräns, mha FRONTEX.	Mer gränskontroll. Stärkare gränskontroll genom samarbete med EU-länderna.		
13. <u>Utvisning</u>	Lagöverträdelser kan medföra utvisning istället för böter i fallen grava (d och g) eller mycket grava överträdelser. Utvisning betyder förbud till inresa på spansk territorium under minst 3 år och högst 10 år. Uttänningar som utvisats får inte resa in så länge utvisningen gäller. Inte heller personer som utvisats från ett land som Spanien har en överenskommele med. Gäller uttänningar som saknar dokumenten eller inte fyller villkoren för inresa på annat sätt. Obligatorisk utresa gäller då utvisning utfärdats av domstol (brott) eller administrativ myndighet	ingen hänvisning	ingen hänvisning	Samma som tidigare, med tillägg: Utvisningsfall som bestämts på basen av vissa gravare överträdelser ska ha preferens. Informera personen inom 48 h. Verkställande ska ske omedelbart. Verkställande ska ske inom 72 h om inte är preferensfall. Om det inte sker ska hen anhållas och kan interneras <b>max 40 dagar</b> . Om personen söker asyl hävs utvisningsbeslutet tillfälligt.	Samma som 8/2000 med ett litet tillägg: en anhållen uttänning som blivit utvisad av annat EU-land ska direkt utvisas utan att man måste öppna nytt ärende.	ingen hänvisning	Direkt återvändande av illegalt inresta eller sådana som befinner sig olagligt.	Uttänningar som begått brott eller stör säkerheten ska snabbare kunna utvisas.  Personer med turistvisum som blivit kvar utan status ska återvända/ bli utvisade	Lämpliga instrument behövs för att garantera att olagligt bosatta uttänningar återvänder, återsänds.  Prioriteras personer som begått brott.  Klara förfaranden då den återsändes relationerna respekteras men staten kan genomföra återsändandet.  Simplifiering av admin processer kring återbördande	I princip samma som tidigare. Utvisningen kan hävas genom reglamente. I vissa fall, utom i nationella säkerhetsfall, kan uttänningen skickas till annat EU-land om hen har ett giltigt uppehållstillstånd där. Utvisning kan inte utfärdas (om man inte upprepad gånger överträtt 54a)): a) födda i Spanien och fem år lagligt bosatta. b) residentes med långvarigt uppehåll - beakta tiden, vinklingen, relationerna, konsekvenserna för familj samt banden till det land dit utvisningen skulle ske. c) tidigare spanska medborgare m. fl. Utvisningen gäller max 5 år, utom i fall av allvarligt säkerhetshot (upp till 10 år). Man kan inte avvisa en person som söker asyl, trots olaglig inresa. Ny artikel behandlar ordinarie förfaranden, där man får vidta åtgärder men inte internering, och där frivillig återvändo s a s uppmuntras. Verkställande av utvisning: här tillkommer några förmlrdrande aspekter som att man ska beakta familj, hälsovård, utbildning och minderåriga, specialbehov då man skjuter upp verkställande. Dessutom tillkommer snabbare processer då annat EU-land behandlar asylansökan (Dublin).	ingen hänvisning	ingen hänvisning	Lag 4/2013 gör tillägget: Om Spanien bestämmer att utvisa en person med långvarigt uppehåll som åtnjuter internationellt beskydd via en annan EU-stat, ska myndigheterna be om information om personens status. Ansökan om information måste besvaras inom en månad, i annat fall antas man att det internationella beskyddet fortsätter att vara giltigt. I sådana fall utvisas personen till det land där hen har skydd. Detta gäller också åt andra hållet, dvs då andra EU-länder ber om information visavi personer de tänker utvisa. I enlighet med internationella avtal och med EU-fördrag, kan Spanien utvisa långvariga residentes till ett land som inte är det EU-land som i första hand gav asyl OM utfallet det finns orsak att tro att hen utgör en fara för den nationella säkerheten eller om hen har blivit dömd för grova brott och är en fara för spanien.		



14. <u>Internering</u>	Internering är inte som fängelse, de internerade har tillgång till sociala juridiska kulturella och hälsojänster. Det enda de internerade inte har rätt till är att röra sig fritt. Då det handlar om utlännningar som redan finns i landet och föreslås utvisas kan rekommenderas internering. Interneringen fortsätter så länge det behövs men kan inte vara längre än 40 dagar. I undantagsfall kan myndigheterna kräva att utlännningar som behandlas i sanktionssyfte ska närvara regelbundet vid ett visst kontor. Man kan också ta passet eller annat ID av personen i fråga, och ersätta med motsvarande.	Ingen hänvisning	Ingen hänvisning	Samma som tidigare gällande början av artikeln. Medan man behandlar sanktionerna där man föreslår utvisning, kan myndigheterna göra följande: a) kräva regelbunden anmälan till myndigheterna, b) obligatorisk boplat på visst ställe, c) ta passet eller dy och ersätta med annat liknande, d) anhålla i förebyggande syfte, max 72 h. eller ej preventiv internering.	Samma som 8/2000 med tillägg om rättigheter & skyldigheter för internerade: Utlänningar som befinner sig internerade på förläggningar har en rad rättigheter (bli informerade om sin situation, respektera deras liv, fysiska integritet och hälsa, och att de aldrig kan utsättas för föredrande behandling, hälsovård, juridisk hjälp, tolk, kontrakt med familj och advokat och ambassad etc) och skyldigheter (stanna i centret, respektera reglerna, bete sig korrekt, låta bli att attackera eller sara eller hota andra, inte söndra inredningen mm). Säkerhetskontroller kan genomföras för att garantera ordning. Fysiska åtgärder från funktionärer bara som sista utväg, måste alltid rapporteras.	Ingen hänvisning	Ingen hänvisning	Ändring av maximala tiden för internering så att den motsvarar andra EU länder, för att kunna identifiera illegala invandrare.  Interneringen avbryts om personen ansöker om asyl.	Ingen hänvisning	Fortfarande gäller 72-h regeln, dvs om retur inte skett inom den tiden interneras personen. Internering inte i fängelse utan i speciella förläggningar med alla rättigheter utom fri rörelse.  I förebyggande syfte kan man internera preventivt. Här tillkommer en punkt: vilken annan åtgärd som helst som domaren anser vara passande ( för att utvisning ska kunna ske). Kan inte vara längre än 60 dagar (jmf 40 dagar år 2000)	Ingen hänvisning	Ingen hänvisning	2015 avgör en domstol att delar av punkt 1j) är omöjlig att möta i verkligheten: dvs kravet om att centren ska ha moduler som garanterar familjeintimitet konstateras omöjligt att uppnå.		
15. <u>Transportörer</u>	Ingen artikel behandlar transportörer.	Ingen hänvisning	Ingen hänvisning	Alla transportbolag och transportörer är skyldiga att a) kontrollera giltighet och riktighet hos resenärernas ID papper och visum. b) ta ansvar för den resenär som blivit nekad inträde pga icke giltiga dokument. c) transportera denna person antingen till den stat där hen kom ifrån, eller till något annat land där hen tas emot.	Alla transportbolag måste överlämna till spanska gränskontrollen information om alla resenärer ombord. Gäller luft, land, hav. Samma bolag måste informera om antal returbiljetter som INTE använts av personer som har kommit till Spanien. Också tillägg om att personen som transporteras måste behandlas ok. Tillägg i listan över mycket grava överträdelser: att inte fylla skyldigheterna som transportörerna har , däribland att transportera tillbaka den som inte har giltiga dokument, och betala för allt det innebär	Ingen hänvisning	Ingen hänvisning	Ingen hänvisning	Kräva samarbete av flygbolagen för att undvika olaglig ombordstigning. Sanktionshot gäller. De måste informera om en utlännning med visum inte använt sin returbiljett.	samma som tidigare med tillägget: Informationen ska skickas telematiskt eller på annat sätt, och där ska ingå namn, efternamn, födelsedatum, nationalitet, passnr, vilken gränskontroll, transportkort, tid för inresa och utresa, totala antalet resenärer, samt ursprungsort, var har man stigit ombord. Gränsmyndigheterna förvarar dessa data i en tillfällig mapp, som måste raderas 24 h efter att de kommit in, utom då de kan behövas. Transportörerna måste informera resenärerna om denna procedur, och är skyldiga att slänga bort all data inom samma 24 h.	Ingen hänvisning	Vi samarbetar med flygbolagen för att hindra ombordstigning av personer som försöker komma in olagligt.			
16. <u>Människosmuggling</u>	En utlännning som har kommit till Spanien på olagliga vägar kan släppa utvisning genom att samarbeta med myndigheterna och informera eller ange de personer som ansvarar för hens olagliga inresa.	Ingen hänvisning	Speciellt viktigt att jobba mot olaglig invandring och människohandel, ekonomiskt utnyttjande av migranter. Offren för smuggling ska alltid garanteras sina rättigheter, speciellt kvinnor och barn.	samma som 4/2000.	Samma som 4/2000	Motarbete människosmuggling och utnyttjande av utländska arbetare. Slå vakt om arbetarnas rättigheter.	Strängare straff införda för människohandelsrelaterade brott. Hårdare straff för att utnyttja invandrararbetares sårbara situation.		Straff och sanktioner mot människosmugglare blir strängare. Mer resurser för att bekämpa dessa maffior	Policy behövs för att bekämpa trafik och utnyttjande. Vi ska krossa människosmugglarna. Kamp mot nätverken av illegal invandring. strängare straff för traffickin	Artikeln om Samarbete för att motverka organiserade nätverk är ungefär likadan som tidigare, med några få tillägg. Ny artikel tillkommer om Offer för människosmuggling: Myndigheterna vidtar nödvändiga åtgärder för att identifiera offer för människosmuggling. Då myndigheterna misstänker att olagligt boende utlännningar är offer för människosmuggling ska de informera denna person om lagen samt ge hen en tid för att tänka över saken, minst 30 dagar, så att hen kan bestämma om hen vill samarbeta med myndigheterna eller ej i rättsprocessen. Under denna tid får hen tillstånd att tillfälligt stanna. Hen får också husrum och mat samt skydd om det skulle behövas.	Ingen hänvisning	Konsulaten ska få mer resurser för att förebygga människosmuggling genom information.	visa ändringar 2011 och 2015: reflektionstiden är minst 90 dagar. Skyddet och uppehållet gäller inte bara personen i fråga utan också hans minderåriga barn. Också övriga familjemedlemmar och nära band till personen i fråga ska stå under myndigheternas beskydd, eftersom det annars kan vara ett hinder för att personen ska samarbeta.	
17. <u>Asyl</u>	Behandlas i annan lag.	Ingen hänvisning	Systemet ska skydda den som söker skydd och ge adekvat status. Vi arbetar för ett gemensamt asylsystem i EU som tillämpar Genèvekonventionen.	Behandlas i annan lag.	Behandlas i annan lag	Ingen hänvisning	Spaniens asylpolitik måste anpassas till EUs asylpolitik.		Vårt ansvar består så länge det finns personer som behöver internationellt beskydd. Därför måste vi förnya systemet så att dessa personer kan identifieras, ges beskydd, ge dem garantier .			Ingen hänvisning	Ingen hänvisning		
18. <u>Samarbete med ursprungsländer</u>	Regeringen fastställer årligen en kvot efter att ha konsulterat Politik- och invandrarrådet samt fackförbunden. Kvoten gäller arbetskraft och här bestämmer man antal och sektorer som behöver arbetare	Bilaterala avtal med de länder som skickar flest invandrare, Latinamerika och Marocko.	Informationskampanjer om hur man migrerar lagligt, satsning på utveckling i ursprungsländer, bekämpa fattigdom, konfliktförebyggande arbete etc, stöd för främjande av frivillig återvändo samt för att de själva ska ta hand om människohandelsproblemen.	Samma som 4/2000 med specificering: Kvoten gäller arbetare som inte redan befinner sig eller är residents	Regeringen kan godkänna en kvot för utländska arbetare, i vilken endast nymys personer som inte redan finns i Spanien. Nationella sysselsättningen tas i beaktande. Kvoten kan också ange arbetsökningvisum inom specifika sektorer etc. Dessa visum ger rätt att finnas i Spanien för att söka arbete under 3 månaders tid. Under denna tid kan man skriva in sig i systemet. Då tiden gått ut måste personen resa ut. Arbetserbjudanden via kvoten ska helst riktas till de länder som Spanien har knutit överenskommelser med angående reglering av strömmarna.	Samarbete med personer som invandrat och åter tillbaka till sitt land för att jobba med utveckling. Nya byråer i tredje länder för att sköta anställningar och kontrollera strömmar.	Samarbete med länderna där människosmugglarna finns för att få bukt med dem. Behövs utökade bilaterala avtal med tredje länder angående återsändande som direkt åtgärd. Och angående arbetskontraktering i tredje länder för spanska behov. Mer utvecklingsarbete i länder där ekonomisk ojämlikhet leder till migration för bättre levnadsstandard. Biståndspolitik och migrationspolitik hand i hand nationellt och europeiskt.	Starkare bilaterala strategier för att bekämpa illegal inv. Måste inkludera ansvar för omhändertagande av migrationsströmmarna. Starkare samarbete. Samutveckling i form av temporär migration där arbetaren återvänder hem med kapital. Också pengaförsändelser är viktiga: billigare procedurer! Regering av utländska arbetare genom årlig kvot. Frivillig återvändo ska främjas, samt produktiva projekt i ursprungslandet.	Grundna ny Agencia nacional de Inmigracion y Empleo som väljer och anställer utländska arbetare med alla rättigheter. Övervakar andra agenturer som anställer folk för spanska firmor, utfärdar visum, samarbetar med myndigheterna i landet. Garanterar att avtalen med ursprungsländerna uppfylls (ang. människosmuggling, gemensamma patruller, snabb utvisning etc.). Utvecklingsstöd prioriteras för länder som uppfyller avtalen om kamp mot olaglig migration. "Anställning i ursprungsland" istället för kvotering.	Många hänvisningar till samarbete med ursprungsländer, gällande t.ex. behandling av minderåriga. Arbetsministeriet kan godkänna en årlig förutsaga om de yrken och de antal arbeten som kan fyllas genom att kollektivt sköta kontrakteringen i ursprungsländerna under en viss period. Helst ska detta system gälla personer från de länder som Spanien har överenskommelser om reglering av flyktingströmmar. (Mao samma kvottanke som tidigare men nu är det arbetsministeriet, inte regeringen Och nu är det "årlig förutsaga av arbetstagare" som behövs, inte "kvot".)	Satsning på samarbete angående utveckling, fördupad samutveckling med ursprungsländerna. Migrationen borde kunna administreras internationellt för att anpassa strömmarna enligt verkligheten. Frivillig retur, nya områden. En sådan politik måste inkludera sociala rättigheter för migranterna.	Ingen hänvisning			
19. <u>Annan policy som påverkar utanför landet</u>		Ingen hänvisning	Ingen hänvisning			Ingen hänvisning	Enkla och klara procedurer ska införas, underlätta laglig inresa.		Lagliga inresesätt för utländska arbetare har gett ökad grad av laglighet.	Vi skapar nya lagliga vägar in i landet som regleras enligt vår kapacitet. Spanien måste bli ett land som det är lättare att komma till på laglig än olaglig väg. Föreslår ett nytt europeiskt organ för invandring.					
<u>LEGITIMERING AV POLICY 20. EU</u>		Ingen hänvisning	EU-avtalen för att vi måste anpassa våra lagar och inreseregler, bl.a. den nya utlänningslagen. Gränskontrollen ska stärkas i enlighet med EU-avtal. Gemensamt asylsystem. Bistånd i linje med andra Eu-länder.			Ingen hänvisning	Spaniens politik måste ramas in av EUs gemensamma politik ang gränskontroll och visum. Behov av gemensam asylpolitik i EU.		Interneringstiden enligt EU länder beaktat: långvarigt uppehåll, transportörer, studier, forskare etc.	EU-direktiv som socialisterna inte beaktat: långvarigt uppehåll, transportörer, studier, forskare etc.		Framsteg inom ramen för Utrymme för frihet, säkerhet och rättvisa för att uppfylla fri rörelse inom Europa. FRONTEX ska göra att Schengenvalet uppfylls.	EU-avtalet 2008. Invandring som regleras i enlighet med EU-policy.		
21. <u>Andra internationella avtal</u>		Ingen hänvisning	Ingen hänvisning			Ingen hänvisning	Spanien bör upprätthålla internationella avtal, såsom Genèvekonventionen.		Ratificering av internationella avtal för att skydda invandramas rättigheter + utveckling i tredje länder.			Deklarationen om mänskliga rättigheter ligger som grund (textdel som varit borta sedan Lag 4/2000)	Ingen hänvisning	Ingen hänvisning	
22. <u>Arbetsmarknad och ekonomisk situation</u>		Ingen hänvisning	Vi behöver utlännningar av ekonomiska orsaker.			Ingen hänvisning	Vårt lands tillväxt ökar tack vare invandramna. Antalet migranter har ökat pga Spaniens ekonomiska utveckling, arbetsmöjligheter.		Garanti för att utländska arbetare inte försämrar spanska arbetares villkor. Invandringen ger tillväxt. Positiva effekter. Arbetsmarknaden orsak till koordinering mellan stat och CCAA. Familjerföreningen är en faktor på arbetsmarknaden.	Invandring är källa till ekonomisk, social och kulturell rikedom, krävs integration. Bidrar till Spaniens och ursprungslandets framgång. Kollektiv välfärden måste värnas om. Familjerföreningar ska inte ha förbud att arbeta för att undvika dålig situation för både samhället och personen.		Ingen hänvisning	Invandramna har bidragit till den viktigaste perioden av tillväxt. Mer produktiv ekonomi kräver mer kvalificerad invandring.		
23. <u>Kultur, språk, allmän opinion</u>		Ingen hänvisning	Varje Eu-lands historiska och kulturella vinkling till ursprungsländerna ska beaktas.			Ingen hänvisning						Ingen hänvisning	Ingen hänvisning		
24. <u>Säkerhet</u>		Ingen hänvisning	Ingen hänvisning			Ingen hänvisning			Nationell säkerhet > mer satsning på gränskontroll. Lättare utvisning av dem som begår brott > sociala ordningen ska skyddas.	Ett helt stycke om åtgärder som ska leda till bättre säkerhet via mer kontroll. Om invandrarbarn inte trivs i skolan > social exklusion > potentiell konflikt= problem, osäkerhet. Maffia utnyttjar invandrare som inte kommit in i samhället. Otrygghet för invandraren måste hindras via bättre system. Man ska inte leva vid sidan av lagen.	Sanktioner för överträdelser: då man misstänker deltagande i aktivitet som går mot den nationella säkerheten eller kan riskera relationerna mellan Spanien och andra länder, har statens säkerhetsråd sanktionsbefogenhet.	Ingen hänvisning	Ingen hänvisning		
25. <u>Demografiska orsaker</u>		Ingen hänvisning	Av demografiska orsaker behöver vi dem.			Ingen hänvisning						Ingen hänvisning	Invandringen har förnyat befolkningen.		

26. Humanistiska skäl		Ingen hänvisning	Ingen hänvisning			Ingen hänvisning			Mer rättigheter för invandrarkvinnor, eftersom vi arbetar för jämställdhet! Jämlikhet är fundamental för oss > lagen om jämlikhet och diskriminering ska godkännas. Vi försvarar och skyddar mänskliga rättigheter (flyktingar)	Spanska värderingar ligger som grund för integration: grundlagen. Frihet, jämlikhet, välfärd. Måste respekteras.		För att garantera lika möjligheter satsar vi på integration utan diskriminering eller undantag.	Ingen hänvisning	
27. Det andra partiets politik		Ingen hänvisning	Ingen hänvisning			Ingen hänvisning				Regeringen (PSOE) har lättit förstå att olaglig invandring är ok (electo llamada). Spanien nu ett favoritland för maffior och människosmugglare. Den icke-reglerade invandringen är frukten av PSOE:s ineffektiva politik. Den internationella biten har styrts i botten. Vissa EU-direktiv har inte införts av socialisterna		Ingen hänvisning	Ingen hänvisning	
28. Annan legitimering		Ingen hänvisning	Ingen hänvisning			Ingen hänvisning	Siffrorna: vår politik svarar på den verklighet vi lever i och här har invandrarsiffrorna stigit tredubbelt på 8 år. Fenomenet är inte övergående, och det måste vi inse.		Migrationen berör både ursprungs-, transit- och mottagarländer> därför behövs en ansvarsfull och internationell migrations- och utvecklingspolitik.	Spanien är andra landet i världen som mottagare av invandrare.		Ingen hänvisning	Ingen hänvisning	